



**PARTE V**

**SEMINARIO DI STUDIO  
SULLA RESPONSABILITÀ PER IL CREATO  
IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**

(in collaborazione con il Servizio Nazionale  
per il Progetto Culturale)

Roma, Centro Congressi - Palazzo Rospigliosi  
4 marzo 2006



# R

## elazione

# Il principio di precauzione e la Dottrina Sociale della Chiesa

Prof. ALBERTO BONDOLFI, docente di Etica all'Università di Losanna e Direttore del Centre Lémanique d'Étique di Losanna



Considero la mia relazione un *appetizer* rispetto a quelle che poi verranno<sup>27</sup>. Per cui sarà non dico leggera, comunque a carattere introduttivo e forse piena di cose che in gran parte molti di voi già conoscono.

Vorrei cominciare prendendo sul serio il titolo che mi è stato affidato: andiamo quindi a vedere esattamente cosa ha detto la Dottrina Sociale della Chiesa al riguardo. È stato citato stamattina quel numero del *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*<sup>28</sup> che però è, come dire, una vera eccezione. Io mi sono permesso di andare a guardare invece il motore di ricerca della Santa Sede e se si digita il termine *principio di precauzione*, dà un solo risultato, e cioè il passaggio di un documento pontificio che riguarda lo statuto di persona dato all'embrione umano. Secondo questo testo il principio di precauzione ci invita, anzi ci obbliga a garantire lo statuto di persona all'embrione umano, anche se tutte le evidenze scientifiche non ci sono ancora.

È questa una lettura, se volete una esegesi del principio di precauzione abbastanza interessante. Essa riprende infatti alcuni elementi della definizione classica. Secondo quest'ultima alcune decisioni vanno ponderate anche nella situazione in cui non ci fosse ancora certezza scientifica che un dato fenomeno avverrà o non avverrà, sia probabile o non sia probabile.

La ridefinizione del principio di precauzione da parte del documento pontificio qui fa però un "salto epistemologico" perché, sempre secondo questa definizione, non si tratta di dire come comportarsi di fronte a fatti incerti o a fatti non scientificamente ancora

<sup>27</sup> Ho lasciato le mie considerazioni nello stile orale iniziale, modificando il meno possibile la trascrizione del mio intervento.

<sup>28</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*. Città del Vaticano: Poliglotta vaticana 2004.

provati, bensì si tratta di fare un'affermazione di carattere ontologico e con conseguenze di tipo morali che non sono rilevabili con metodi empirici, con metodi scientifici. Non è infatti la scienza che darà la risposta a quale sia lo statuto dell'embrione.

Questa sola citazione ci fa vedere come sia difficile rapportarsi al principio di precauzione. Io non l'ho usata a scopi polemici, ma solo per far vedere che anche il principio di precauzione va usato con prudenza quando si fanno dei discorsi etici.

È chiaro che la realtà che sta dietro quest'espressione potrebbe e dovrebbe essere trattata anche in altri termini. Io penso che si possa discutere dello statuto dell'embrione e cercare di portare argomenti a favore di una tesi o dell'altra anche senza necessariamente far riferimento al principio di precauzione. Però questa citazione del caso dell'embrione secondo me ci rammenta un'altra tradizione, quella del *probabilismo*, cioè un richiamo indiretto al fatto che ci troviamo di fronte a situazioni in cui c'è una specie di doppia insicurezza: l'insicurezza di come stanno le cose a livello empirico e di quello che si debba fare a livello normativo. Quindi una incertezza sulle conseguenze che possono avere certi nostri interventi e una insicurezza sul valore stesso delle norme che noi usiamo per poter risolvere questo dilemma. Se voi guardate i manuali di casistica con tutte le loro tendenze: del probabilismo, dell'equiprobabilismo eccetera, dal tardo '500 fino a metà '700, trovate già questa problematica. In fondo se scaviamo nella nostra stessa tradizione non è la prima volta anche all'interno del campo, diciamo così che ci è specifico, della comunità di credenti della Chiesa cattolica, che ci si trova di fronte all'insicurezza morale e questa insicurezza morale è doppia perché è una insicurezza che riguarda sia la connessione dei fatti, il loro succedersi, le loro conseguenze e anche l'insicurezza sulle norme che presiedono queste scelte. Evidentemente i casuisti del '600 non pensavano né all'ambiente né alle rivoluzioni tecnologiche ma l'hanno applicata ad altri campi. Penso però che sia interessante rammentare questa tradizione ed in battuta finale ritornerò su questo ricordo storico.

Secondo me dunque la Dottrina Sociale della Chiesa, a parte il Compendio e questo suo numero in cui il principio di precauzione è citato in connessione con il problema dello statuto dell'embrione, per il momento non si può dire che sia uno dei principi portanti della Dottrina Sociale della Chiesa almeno a livello tradizionale.

Vi rimando ad un testo di Karl Golser che esplora i tre principi classici: il principio di personalità, il principio di solidarietà e di sussidiarietà e vi ritrova alcuni elementi che possono essere applicati al campo ambientale; però non cita un quarto principio, che potrebbe essere quello del principio di precauzione. Questo avviene perché nella versione classica la Dottrina Sociale della Chiesa non

ha ancora trovato un posto per il principio di precauzione e non si può dire che esso sia una colonna portante di quest'ultima. Il fatto che il Compendio la citi significa che bene o male sta nell'agenda delle cose da farsi ma non si può dire che questo principio informi in maniera sistematica veramente il discorso della Dottrina Sociale della Chiesa.

È chiaro che il principio di precauzione è nato in connessione con la discussione attorno alla gestione responsabile dell'ambiente naturale, ma attualmente trova delle applicazioni anche in altri settori. Il fatto che esso venga applicato anche ad altri settori della vita comporta una serie di problemi su cui ritornerò.

E questa gestione responsabile dell'ambiente naturale su quale principi deve basarsi? È chiaro che anche qui la discussione rimane controversa. Se voi prendete le numerose pubblicazioni, anche in italiano, di etica ambientale vedete che ci sono discussioni eterne che continuano nella misura in cui non sono risolvibili per Decreto. Gli orientamenti antropocentrici da una parte, biocentrici dall'altra, fisiocentrici, le visioni olistiche sono opzioni che rendono controversa ogni discussione di etica ecologica. Questo cantiere dell'etica ecologica è un cantiere comunque controverso e che rimane controverso. Forse è un'illusione quella di pensare che prima o poi uno dei Partiti prenda una maggioranza definitiva. Ciò vale non solo per i Governi, ma vale anche per le discussioni etiche.

Da un punto di vista teologico abbiamo dei compiti interni e specifici da risolvere e che meriterebbero forse maggiore attenzione anche da parte della teologia, indipendentemente dall'esegesi che vogliamo fare del principio di precauzione. In campo teologico penso che dobbiamo affinare meglio la risposta che la teologia deve dare al rimprovero che le è stata fatta, il famoso rimprovero del *dominium terrae*, secondo cui il cristianesimo sarebbe la causa se non esclusiva per lo meno principale dell'atteggiamento negativo che l'uomo occidentale ha nei confronti della natura, l'atteggiamento distruttore e dominatore.

È chiaro che il testo biblico in *Genesi* 1,28 non aveva sicuramente alcuna intenzione attraverso la categoria di dominio del creato di legittimare quello che l'uomo occidentale ha fatto nei tempi moderni. Resta il fatto che questo testo ha avuto nella storia degli effetti, quella che si chiama la *Wirkungsgeschichte*, ed è stato letto da generazioni di cristiani e anche di non cristiani lungo i secoli ed ha avuto interpretazioni sia interne alla teologia, sia anche un uso ed una interpretazione secolare. Voi la trovate sulla bocca di Franklin, lo trovate sulla bocca di autori assolutamente lontani da qualsiasi considerazione teologica, ha avuto cioè anche una sua rilevanza nella storia moderna fuori dal campo teologico.

Alcuni storici hanno per lo meno esplorato alcune epoche, per esempio tutta l'esegesi fatta su *Genesi* 1,28 durante il

Medioevo. Però la storia delle interpretazioni di *Genesi 1,28* durante i tempi moderni e anche al di fuori del campo esplicito della teologia, è ancora da fare e ciò per poter localizzare meglio quando e come e con quale modalità l'uomo moderno ha pensato di avere un rapporto di dominio assoluto sulla natura. Questa ricostruzione storica è importante per verificare se questa interpretazione del passo citato vada fatta risalire a motivazioni genuinamente teologiche oppure no.

Così penso che la tradizione calvinista dovrà guardare se sì o se no, ha facilitato o non ha facilitato questo tipo di esegesi dei racconti di creazione, di *Genesi 1-2*.

Questo lavoro storico potrebbe aiutarci a risolvere il problema legato al principio di precauzione, ad una sua interpretazione corretta. Perché? Perché il principio di precauzione a sì a che fare con il rapporto uomo natura, ma ha anche a che fare con un giudizio di principio sulla tecnica. Anche qui c'è un'altra "scatola vuota" da riempire da un punto di vista della Dottrina Sociale della Chiesa.

La Dottrina Sociale della Chiesa in genere ha avuto la tendenza ad una visione ottimistica della tecnica. Si pensi alle considerazioni di *Gaudium et spes*, il documento del Concilio Vaticano II che ne tesse le lodi senza molto ritegno. Siamo infatti in pieno negli anni '60 del secolo scorso. Ma una vera riflessione interna al campo teologico cattolico sulla tecnica fa ancora difetto, sta ancora davanti a noi; non ha ancora trovato ampi sviluppi e direi che questi due cantieri, quello storico legato al *dominium terræ* da una parte, e una riflessione di fondo sulla tecnica in quanto tale potrebbero aiutarci a meglio capire il principio di precauzione. Dico questo perché nel mondo teologico, soprattutto tedesco, le posizioni tecno-critiche se non tecno-fobiche non hanno tanto radici teologiche quanto piuttosto filosofiche, com'è nel caso della teologia influenzata dal pensiero di Heidegger. Queste radici filosofiche non sono sempre molto coscienti ai teologi stessi. Chi proviene per esempio da Rahner, da Metz è stato molto influenzato anche dalla lettura che Heidegger fa della tecnica ed in parte quest'ultimo viene ripreso senza chiedersi se tutto questo è pertinente da un punto di vista teologico oppure meno.

Detto questo sui tempi recenti, penso che sia necessario un lavoro di approfondimento, cui invito tutti, senza necessariamente delegarlo completamente ai teologi di mestiere. Capire ed interpretare il principio di precauzione è compito di ogni credente, di ogni cristiano. Infatti è tipico di una visione cristiana della natura il fatto di percepirla non semplicemente come materia bruta ma qualificarla teologicamente come creato. Il fatto di chiamarla creazione, sottolinea la non disponibilità della stessa ad ogni possibile intervento quindi il nostro dominio è un dominio limitato. Ma la qualificazione della natura come creazione non riesce a fondare direttamente norme morali

precise e legate a questo stesso rapporto. Una buona teologia della creazione è una premessa necessaria ma non sufficiente per fondare un'etica ecologica. È una premessa necessaria perché quest'attitudine di fondo del credente gli dà, per così dire, un approccio specifico rispetto a chi invece riflette senza partire da questa ipotesi. Ma a partire da questa ipotesi non è possibile trarre direttamente un sistema di norme dicendo: io guardo alla natura come creazione, credo in Dio creatore e da lì deduco una serie di imperativi.

Lo stesso vale anche per le tre "colonne" che vi propongo ora, ma che sono solo le premesse di un'etica ecologica: la percezione della storia in quanto tale, in quanto storia della salvezza, la tensione escatologica e la gestione del rischio.

Il credente, al di là della connotazione della natura come creazione, sa che il tempo che scorre sotto di noi non è un tempo teologicamente neutro ma è un tempo teologicamente qualificato. Noi siamo, come afferma pertinentemente Karl Barth, "tra due tempi" (*zwischen den Zeiten*), cioè tra il tempo di Cristo, che è già venuto ma che ancora deve venire. Siamo quindi nell'attesa e nel medesimo tempo questa prospettiva ci fa vedere che il mondo non è ancora compiuto, non è ancora il mondo così come Dio lo vuole. Tutto questo approccio fonda evidentemente una serie di doveri, per esempio i doveri nei confronti delle generazioni future ma non è ancora in grado di concretizzarlo. La mia speranza escatologica mi appella ad avere dei doveri nei confronti delle generazioni future ma non mi dice ancora in cosa questi consistano e come io li debba applicare, concretizzare.

C'è poi un terzo compito, che forse farà sudare "sette camicie" anche al Magistero ecclesiastico, quello della gestione etica responsabile del rischio che è per così dire una tematica veramente nuova. Infatti quella del rischio era una categoria in fondo ancora sconosciuta alla riflessione etico-teologica.

Fatte queste premesse generali per far vedere quale è il campo entro cui noi dobbiamo concretizzare il nostro impegno, riprendo un pò le origini del principio di precauzione, facendovi vedere alcuni ostacoli che sono ancora presenti e quindi quali sono i lavori che ci attendono. È già stato detto stamattina che Hans Jonas sta un pò all'origine della formulazione del principio di precauzione.

Vediamo innanzitutto un pò alcuni elementi del suo discorso e quello che di Jonas permane ancora all'interno delle discussioni contemporanee attorno al concetto di principio di precauzione.

La sua filosofia del *principio responsabilità*, l'opera fondamentale in cui lui pone questi interrogativi<sup>29</sup>, è il tentativo di rior-

<sup>29</sup> Cfr. JONAS H., *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag 1984; trad.it.: *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*. Torino: Einaudi ed. 2002.

mulare in fondo l'imperativo morale, l'imperativo categorico di Kant secondo nuove modalità e dicendo: agisci in modo che le tue azioni siano compatibili con la permanenza di vera vita umana sulla terra.

È una formulazione ancora molto antropocentrica, perché in fondo ne va della vita umana. Nel medesimo tempo però è chiaro che in lui c'è un afflato teleologico per cui le azioni vanno misurate su questa capacità o incapacità di far permanere una vera vita umana sulla terra. E c'è un carattere polemico in questa formulazione dell'imperativo del principio di responsabilità; polemica non visibile a occhio nudo. Hans Jonas ha scritto il suo libro come un contrappeso ai tre volumi del filosofo Ernst Bloch sul *principio speranza*<sup>30</sup>. Bloch che tenta di proporre all'uomo della fine del ventesimo secolo un'etica utopica dicendo: quello che ti deve guidare nell'azione è il principio speranza. Qualora la specie umana dimenticasse ogni forma di coartazione, di oppressione, di lotta di classe ecc., se si orientasse al principio speranza, viene la società senza classi. Di fronte a questa etica orientate in maniera esclusiva sul futuro Hans Jonas dice "no!". No al principio speranza, e "sì!" al principio responsabilità. Hans Jonas ha dunque la tendenza a fare del principio di responsabilità una specie di immagine speculare o retro della medaglia di quello che era invece il principio speranza.

Bloch parte dall'idea che in linea di principio c'è un motore della storia per cui si va verso il bene, si va necessariamente verso il bene nonostante una moltitudine di cadaveri che si trovano sulla strada. Per riprendere la metafora di Theillard de Chardin, l'evoluzione continua, l'umanità va verso il punto omega, di fatto camminando su una moltitudine di cadaveri. Però su questa moltitudine di cadaveri il punto omega è inarrestabile ed invincibile e avverrà sicuramente. Allora di fronte a questo ottimismo così disarmante di Bloch, Hans Jonas risponde no; l'ipotesi catastrofista, la catastrofe è quello che di fatto ci aspetta se continuiamo ad agire così.

Vedete che la tesi è specularmente contraria a quella formulata da Bloch. E così per Jonas vale l'euristica della paura; cioè l'imperativo è di agire come se la tesi più catastrofica fosse la più reale. Agisci in maniera tale da partire sempre dal principio che la catastrofe è sicuramente la possibilità, la più reale, non la più probabile, ma la più reale.

Si potrebbero fare molte critiche ad Hans Jonas, ed io mi limito solo ad un punto che forse è il punto più debole che va ripreso quando si discute del principio di precauzione e soprattutto della sua applicazione. Pur ammettendo la tesi di Jonas a titolo provvisorio, rimane il problema della democrazia. Rimane il problema che

<sup>30</sup> Cfr. BLOCH E., *Das Prinzip Hoffnung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag 2004<sup>7</sup>; trad.it.: *Il principio speranza*. Milano: Garzanti ed. 2005.



una simile posizione deve poter avere l'accordo dei cittadini, altrimenti l'alternativa è quella di un paternalismo, di una "dittatura verde", supposto che ci sia un principe, un sovrano disposto ad assumere il trono di questa dittatura.

Rimane dunque il fatto che qualsiasi sia il tipo di soluzione che vogliamo proporre a questi dilemmi, è una soluzione che devono passare anche il test della democrazia. Vedremo poi più tardi come questo sia, nonostante tutto, possibile. Pensare di poter proporre l'euristica della paura come criterio di scelte politiche a chi attualmente ha delle responsabilità di Governo dicendo: se per caso tu non riesci ad ottenere una maggioranza in Parlamento per queste misure falle comunque perché è meglio in ogni caso una presa di posizione di tipo dittatoriale o comunque di tipo non democratico ma ecologicamente corretto piuttosto che una decisione di tipo democratico: voi vedete che qui abbiamo un nodo che sicuramente va risolto.

Per quanto riguarda l'implementazione politica di queste intuizioni, nella *Conferenza di Rio* ci sono alcune anticipazioni ma non è ancora il vero e proprio "principio di precauzione". Vi rimando al riguardo al testo di Karl Golser che è estremamente ricco e che vi fa vedere come le varie formulazioni sono passate attraverso i vari stadi e con una implementazione politica più o meno forte. Quello che già a Rio si dice nel 1992 è che l'assenza di certezze scientifiche non deve essere un pretesto per rimandare misure efficaci di prevenzione. Trovo la formulazione di Rio una formulazione abbastanza prudente perché in fondo è un imperativo negativo a non tralasciare misure di prevenzione anche se non si hanno ancora in mano tutte le prove che sicuramente la propria ipotesi sia la più realistica. Ma non si propongono ancora misure positive in nome di questa ipotesi insicura. Si dice semplicemente che la non sicurezza delle prove empiriche date dalla scienza che avvenga o non avvenga un fenomeno non è ancora una scusa per non prendere misure di tipo preventivo.

Se voi cambiate settore e lo applicate ad altre realtà come quella per esempio dell'epidemia, della peste aviaria voi vedete che già adesso l'Unione Europea, i vari Stati applicano in questo modo, che direi abbastanza prudente, il principio di precauzione. Non siamo dispensati da misure di prevenzione per il fatto che non abbiamo ancora la sicurezza matematica, scientifica, completa secondo cui questo virus potrebbe passare poi dal pollo all'uomo o se passato dal pollo all'uomo che ci siano certi tipi di conseguenza oppure altre. Ma come voi vedete tutto questo fonda un dovere di prevenzione, che è già molto, ma non è tutto. Se Jonas fosse ancora tra noi non so se guarderebbe a queste misure di prevenzione come ad una vera applicazione della sua euristica della paura, perché al limite la sua euristica della paura pretenderebbe molto di più del

semplice imperativo di non smettere la prevenzione. Quindi quello che la *Conferenza di Rio* a quel tempo aveva formulato secondo me è un imperativo che è ben fondato, ci sono buoni argomenti per dire che il dovere di prevenzione permane, anzi si intensifica nonostante il fatto di non avere certezze assolute a riguardo dell'avvenire o non avvenire di singoli fenomeni. Ma si limita al dovere di prevenzione. Se noi poi lo "gonfiamo" ulteriormente abbiamo difficoltà a fondare il nostro agire. In ogni caso alcuni Stati hanno reagito a Rio in maniera abbastanza positiva. La Francia ne ha fatto un principio di diritto interno e forse facendo così in fretta rispetto ad altri Stati poi si è trovata in non semplici problemi di applicazione. In altre parole, in Francia, la generosità e la velocità entro cui fu assunto il principio di precauzione non ha portato necessariamente poi a conseguenze giuridiche concrete molto più veloci degli altri Stati.

L'Unione Europea, durante gli anni '90, riprende il principio di precauzione, lo riconcretizza a livello preventivo e introduce inoltre già alcuni criteri più concreti su come questo principio di precauzione vada articolato. L'Unione Europea dice che ci vuole una evidenza sufficiente da parte della ricerca scientifica e ritiene che le misure da prendere in nome di questo principio di precauzione vadano misurate su un calcolo di costi-benefici. Questo è un tentativo di concretizzazione già maggiore, perché esclude delle misure in cui i benefici che si potrebbero ottenere sono minimi; abbiamo un criterio per poter scegliere perlomeno quelle misure che al momento attuale, *rebus sic stantibus* (così stando le cose ndr), a partire dalla conoscenza che abbiamo attualmente, promettono un rapporto costi-benefici che sia accettabile o maggiormente accettabile. C'è perlomeno un criterio di scelta per poter dire fra varie misure possibili scegliamo quelle che a partire dal sapere attuale ci danno un rapporto costo benefici migliore. A questo l'Unione Europea ha aggiunto un ulteriore criterio che forse vale maggiormente al livello di sanzioni, sia di diritto civile e al limite anche di quelle penali, secondo cui "chi rompe paga", cioè perlomeno si ammette che ci siano dei danni e quindi il danno ecologico non sia semplicemente una fantasia che si fa nel cervello dei filosofi e teologi verdi, ma è una realtà probabile che possa essere provata attraverso processi e che possa essere fatta risalire ad attori ben definiti e che questi attori possano essere oggetto di sanzioni. Secondo me questo è già un grande progresso anche a livello giuridico, perché prima di far accettare l'idea che ci sia un vero danno e questo danno possa essere fatto risalire ad un autore e questo autore, poco importa se individuo o collettivo, è passibile di sanzioni, c'è voluto molto tempo e sforzo intellettuale.

Ci sono però anche le obiezioni. La storia del principio di precauzione non è soltanto la storia del suo successo, della sua implementazione ma è anche la storia delle obiezioni. Ve ne cito alcune.

Il principio di precauzione, secondo la sua formulazione classica, non distingue a sufficienza tra *pericolo* e *rischio*. Molto probabilmente questa distinzione è difficile anche da implementare o da far passare nell'opinione pubblica. Bisogna distinguere poi anche tra rischio fattivo e il rischio potenziale. In alcuni casi il rischio è in parte quantificabile ed in alcuni casi invece è puramente potenziale. Per esempio quello della diga del Vaiont secondo me era un rischio fattivo non era un rischio potenziale. C'erano dei calcoli chiari che dicevano che c'era una possibilità che la diga del Vaiont si rompesse e poi si è rotta. E questo era un rischio fattivo.

Le misure da prendere nei confronti dei rischi fattivi sono diverse da quelli da prendersi nei confronti dei rischi potenziali; poi va distinto in maniera forse più chiara tra responsabilità personale e responsabilità istituzionale mediante lo strumento del diritto. E quindi c'è un certo pericolo nella lettura volgare, per così dire, quella che troviamo sui giornali, alla radio, alla televisione del principio di precauzione di comprenderlo male, cioè c'è una tendenza moralizzatrice, moralistica che fa risalire ad attori fisici, cioè a persone singole, la responsabilità morale quando tante volte invece la responsabilità è istituzionale.

La responsabilità istituzionale non è che sia inferiore a quella personale. È reale ed anche le Istituzioni possono essere oggetto di sanzioni. Possiamo portare in tribunale anche Istituzioni non soltanto persone. Ed è giusto che sia così. Evidentemente questa etichetta moralistica che noi affibbiamo facilmente al delinquente fisico è diversa dalla sanzione che noi prendiamo nei confronti dell'Istituzione quando essa avesse mancato chiaramente al principio di precauzione; e quindi c'è una forma di moralismo che pensiamo aiuti a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica, ma di fatto non lo fa. Penso al contrario che il moralismo in genere acceca invece di responsabilizzare l'opinione pubblica.

Poi ci sono altre obiezioni giuridiche di principio cui lascerò rispondere evidentemente la professoressa Tallacchini, io faccio l'avvocato del diavolo, e annuncio già da adesso che ci sono, nel mio Paese soprattutto, le obiezioni di chi dice "guardate che il principio di libertà di ricerca è un principio costituzionale che va rispettato e che va limitato soltanto da diritti altrettanto degni di quelli della libertà di ricerca". Anche qui se c'è un lavoro di approfondimento da fare è quello di vedere innanzitutto a che cosa si applica il principio di libertà di ricerca; se si applica alla ricerca fondamentale o alla ricerca applicata o se le applicazioni tecnologiche o gli interventi tecnologici possono o non possono riferirsi alla libertà di ricerca oppure ad altri tipi di libertà, e quali siano i limiti della stessa.

Lo stesso vale soprattutto per questa seconda libertà che noi svizzeri abbiamo messo a grandi lettere e che ci rende la vita molto difficile: la libertà di commercio.

In ogni caso il problema più scottante che per i giuristi è una vera *crux* è dato soprattutto dal fatto che il principio di precauzione tende oggi ad applicarsi a diverse sfere della vita pubblica. Quindi non soltanto al rapporto uomo-ambiente naturale bensì anche ad altre sfere. Penso alla medicina preventiva, penso ad altre tecnologie più o meno invasive, dai telefonini ai computers ecc., con conseguenze abbastanza devastanti per altri principi etici della vita in comune. Non si può meccanicamente prendere il principio di precauzione e farne una specie di salsa che va bene per tutte le paste. Va rispettata la specificità degli oggetti, per cui per esempio in medicina può trovare sicuramente un'applicazione e anche un'applicazione seria, un'applicazione coerente ma non può essere trasportato di peso o non possono essere trasportati di peso i parametri che si usano invece per il rapporto uomo-ambiente. Vanno trovati altri tipi di parametri che sono specifici a quella sfera di vita.

Poi ci sono delle obiezioni che sono forse un pochino più volgari, un pochino più basse ma che comunque pesano pure fortemente, e sono le obiezioni politiche. Chi sostiene una linea di tipo liberista dice: "il principio di precauzione limita in maniera indebita la libertà di commercio e ci fa tornare a forme di protezionismo, soprattutto quando in nome del principio di precauzione si prendono alcune misure che riguardano solo un Paese e non un altro". Noi in Svizzera ne abbiamo fatto un'esperienza, non so se ricordate il famoso blackout dell'elettricità in Italia, in cui la responsabilità dell'accaduto sembrerebbe nostra. Non so se sia vero o no, io non sto a difendere il mio Paese.

Comunque anche lì saltò fuori questo discorso: la Svizzera ha preso o non ha preso tutte le misure di precauzione necessaria affinché un simile blackout avvenisse o non avvenisse? E nella discussione che avvenne nel Parlamento Svizzero dopo questo blackout, vari rappresentanti che sono la *longa manus* delle *lobby* dell'elettricità, hanno detto "non ammettiamo misure particolari di prevenzione di simile blackout perché queste limitano la nostra libertà di commercio e di decidere se quel giorno lì l'energia la vogliamo dare ai francesi, agli italiani, agli spagnoli o chi per essi". Pertanto, secondo questi liberisti, misure di precauzione limiterebbero in maniera illecita la libertà di commercio.

Secondo me però ci sono anche tentativi di rendere il principio di precauzione operazionale, concreto, reale, vivibile, in una società con altri tipi di tecniche. La cosiddetta *TA*, la *Technology Assessment*, quest'analisi in cui si cerca di vedere quale sia l'impatto che una nuova tecnologia, o un nuovo prodotto, o una nuova ricerca, ha sulla convivenza umana. Non solo sull'ambiente, perché gli studi di impatto ambientale erano tradizionali, classici, ma di impatto sociale. Cosa cambia nella nostra vita, nel nostro stile di vita, nel nostro rapporto tra gli uomini? Cosa cambia quando una tecnologia entra?

Questi studi in Italia penso non vengano fatti. Comunque questa metodologia, che è in continuo sviluppo perché si affina sempre di più e tenta anche di rispondere ad obiezioni che le si fanno, sarebbe positiva anche per il vostro Paese. Essa non si interessa soltanto all'analisi dei rischi bensì anche alle ricadute potenziali e reali delle nuove tecnologie sulla vita quotidiana della società.

Questo tipo di ricerca, se vuole incrementarsi, deve tener conto di due criteri fondamentali: il principio di neutralità, non deve cioè essere "pagata" da nessuno (cioè non deve essere la *longa manus* di nessun tipo di *lobby*), e nel medesimo tempo deve essere competente. Combinare il principio di competenza con il principio di neutralità è una cosa molto difficile.

Se voi osservate la composizione del gruppo di esperti che presiede a questi studi, vedrete uno strano melange. In questi gruppi prendono posto funzionari pagati dallo Stato, vi siedono dei rappresentanti di Associazioni contro queste tecnologie, e persone che le esercitano direttamente.

La metodologia *TA* vuol tener conto del punto di vista del cliente, di colui che usufruisce della nuova tecnologia, del punto di vista del produttore e del proponente, e oltre a questo adesso ogni studio *TA* viene sottoposto ulteriormente ad una specie di "lavaggio", attraverso piccoli gruppi che si chiamano *publifocus* che sono dei gruppi di popolazione scelti a caso. Si prende l'elenco telefonico e si prendono 10 cittadini. Alcuni rifiutano quindi bisogna sceglierne ancora degli altri. Comunque sono 10 scelti a caso nelle varie regioni linguistiche, uomini, donne, giovani, bambini, vecchi ecc., per vedere come queste stesse tecnologie vengono vissute dall'uomo comune e quali le aspettative e i rifiuti.

Ho organizzato, in nome di questo Istituto *TA*, almeno un *publifocus*, utile a valutare tecnologie di questo tipo, per poter misurare su quale criteri imbastire una legislazione nell'ambito ricercato. L'esempio non ha niente a che fare con l'ambiente e riguardava un problema classico di bioetica e cioè le tecniche di procreazione medicalmente assistita. Volevamo sapere qual era l'impatto nella popolazione perché c'era gente che pensava che la popolazione non abbia alcuna voglia di avere proposte legate a queste tecnologie; altri invece affermavano che la popolazione la desiderasse ardentemente. Si pensava in maniera "semplicitotta" che il confine fosse tra madri sterili che non hanno bambino e che quindi vorrebbero avere questa tecnica e invece persone per esempio al di là dei cinquant'anni che hanno già "chiuso la bottega" e che non hanno più nessun interesse ad avere un bambino. Ci siamo accorti che questa distinzione non teneva. C'erano infatti anziani di ottant'anni a favore delle tecniche procreative e giovani donne di vent'anni invece che erano estremamente contrarie. Ci siamo accorti anche di altre

cose molto interessanti quando abbiamo posto il quesito che interessava maggiormente il legislatore; un quesito non tecnico e legato proprio alla legislazione, e cioè “se le Casse Mutue debbano o non debbano pagare la fecondazione in vitro”. La cosa che ci ha veramente sorpresi è che la linea mediana tenuta da tutti, e che tre tentativi debbano essere pagati dalla Cassa Mutua, ma che se poi, dopo tre tentativi, il bambino non viene, ogni coppia deciderà se pagare o meno tentativi ulteriori. Quindi la solidarietà del corpo sociale finiva dopo il terzo tentativo. Questa posizione fu presa all’unanimità sia dalle persone toccate dal problema sia dal sottogruppo, composto solo di coppie sterili. Ci siamo accorti che persino le coppie sterili non volevano che la solidarietà pubblica della Cassa Mutua pagasse più di tre tentativi. Anche se il loro interesse evidentemente era quello di dire che le Casse Mutue dovevano pagare tutti i trattamenti.

Questa posizione non era visibile ad occhio nudo, era visibile solo attraverso questa metodologia *TA*. Penso che la metodologia *TA* potrebbe maggiormente anche servirci a capire se alcune decisioni che il legislatore deve prendere da solo, vengano vissute di fatto o meno dall’opinione pubblica. Di fronte al metodo *TA*, adesso proposto anche dal legislatore come strumento di decisione politica hanno reagito vari parlamentari in maniera molto dura dicendo che in democrazia vale il principio “un uomo-un voto” e che quindi il principio di maggioranza classico sia indipendente dalla competenza del cittadino stesso. Lascio alla Prof. Tallacchini vedere se tale obiezione sia valida o meno da un punto di vista giuridico.

Comunque rimane questo nodo del come coniugare al meglio il principio di neutralità, di neutralità di interessi materiali, ma anche di neutralità epistemica, cioè rispetto alla conoscenza, rispetto al criterio competenza. Una democrazia che ignorasse completamente il principio di competenza e che quindi eliminasse ogni forma di espertocrazia, mi farebbe problema.

Allora cosa può proporre oggi la tradizione etico-teologica cattolica sul principio di precauzione? Secondo me, che molto probabilmente la Dottrina Sociale della Chiesa è quella forma di riflessione nata fondamentalmente con Leone XIII e che aveva come sfondo la rivoluzione industriale. In fondo era la questione operaia che ha fatto nascere questo tipo di tradizione all’interno della teologia cattolica e voleva essere nel medesimo tempo anche una risposta alla sfida dell’illuminismo e del liberalismo.

Come accettare da parte cattolica un’organizzazione democratica della società? A quel tempo, con Leone XIII, la “digestione” della democrazia da parte del Magistero cattolico non era ancora completa e voi sapete che la prima dichiarazione chiara solenne ed esplicita, senza nessuna reticenza, della democrazia, come di quella forma di convivenza politica che è moralmente la più accettabile

è di Pio XII, alla fine dell'ultima guerra mondiale, in occasione del messaggio di Natale nel 1944. Quindi bisognava risolvere quel nodo della democrazia e poi c'era da risolvere anche il nodo dell'ingiustizia patente nei confronti del proletariato del diciannovesimo secolo; ecco questa tradizione non ha affrontato, ma non è un rimprovero e semplicemente una questione di fatto, il problema del rischio e della gestione del rischio.

Se vogliamo chiederci cosa può proporre oggi la tradizione etico-teologica cattolica al mondo secolare sui problemi legati al principio di precauzione forse vale la pena ritornare un pochino più indietro e guardare con occhi un pò più simpatetici a questa tradizione della casistica che molti di noi avevano messo nel cassetto, in soffitta o persino nel cestino. Dietro gli esempi un pò grotteschi raccontati sta una grande saggezza cioè la saggezza del dire come si deve agire moralmente quando le conseguenze dei propri atti non sono conosciuti ma sono solo probabili. Quindi una sapienza etica legata alla gestione di azioni di cui noi non conosciamo tutte le conseguenze e la domanda sulla validità delle singole norme quando queste norme a loro volta sono solo probabili e non sicure. A quel tempo si dicevano che le norme morali erano più o meno probabili a seconda dell'altezza dell'autorità di colui che le definiva, la Bibbia, il Papa o singoli teologi.

Dire la probabilità era una probabilità misurata sulle autorità di coloro che la sostenevano. Oggi non possiamo più evidentemente dire che una dottrina morale è più o meno probabile a partire dall'autorità di colui che lo dice. Ma vale a partire dalla capacità argomentativa, anche se gli argomenti di autorità in parte giocano ancora un loro ruolo. Insomma qualsiasi filosofo che si permette di citare non so Kant o altri autori di questo tipo, pensa che riferimento a Kant sia un'autorità da tenere in grande considerazione.

A quei tempi i due grandi fronti erano i *lassisti* e i *rigoristi*, che evidentemente si sono acerbamente combattuti, ma non è un caso che la linea che poi risultò vincente, attraverso soprattutto S. Alfonso de Liguori, era la linea intermedia. E questa linea intermedia, *suavior* come la chiamavano ai tempi, era come una linea che faceva spazio sia all'insicurezza fattuale che all'insicurezza normativa. In fondo quello che si è salvato della tradizione casistica è questo senso per l'insicurezza fattuale e normativa. Questa vicenda storica ha secondo me un valore esemplare ancora oggi. Evidentemente oggi non possiamo solo copiare, ma varrebbe la pena riesplorarla per vedere se applicata ai nostri problemi del rapporto uomo-natura possa ancora dirci qualche cosa.

Mi permetto di concludere con alcune considerazioni a carattere veramente provvisorio. Bisogna innanzitutto distinguere meglio, se vogliamo avanzare in questo discorso e applicare in maniera genuina il principio di precauzione, come vi dicevo tra rischio fat-

tuale e il rischio normativo. Ci sono delle insicurezze che sono delle insicurezze di fatto e abbiamo altre insicurezze che sono genuinamente insicurezze morali, insicurezze normative; e dobbiamo avere il coraggio di affermare che sono insicurezze morali.

L'enfasi che attualmente perdura già da un ventennio attorno all'etica, il ritorno dell'etica, il fatto di istituzionalizzare la riflessione etica anche in terreni di tipo etico politico, i comitati nazionali di etica ecc., sono indirettamente uno specchio del fatto che la società ammette di avere anche dei rischi non soltanto fattuali ma anche dei rischi di tipo normativo; cioè di prendere una cantonata anche nella scelta delle norme da usare per risolvere alcuni problemi.

Dobbiamo però prendere con criticità questo fenomeno della rinascita dell'etica o dell'enfasi portata sull'etica, perché il richiamo ai valori – sia quelli che riteniamo condivisi che quello legato ai valori particolari o specifici – deve avvenire evitando moralismi troppo veloci, quasi che coloro che non si richiamano a questi valori fossero invece condannati all'anomia, la più completa. Non ritengo che la lotta avvenga tra chi si richiama ai valori e chi invece ai valori non si richiama. Dobbiamo invece ammettere che tutti ci richiamiamo a valori, in parte essi sono valori diversi e in parte anche se fossero dei valori comuni li gerarchizziamo in maniera diversa. E la gerarchizzazione dei valori è il punto in cui la riflessione etica esplica il suo sforzo principale.

Inoltre tocca distinguere in maniera più chiara tra valori e norme. Perché a partire da un medesimo valore, anche a partire da una gerarchia di valori condivisa, possiamo trarre norme morali diverse; non solo, ma anche delle giuridificazioni diverse. Possiamo essere tutti d'accordo sui valori, possiamo essere d'accordo persino sulla loro gerarchia, possiamo persino essere d'accordo sulle norme da applicare quando queste però diventano norme giuridiche e allora ci sono altri punti di vista ancora da tener presente sia a livello di diritto nazionale che internazionale. Ciò vale anche per lo studioso di etica che viene interpellato dall'autorità politica per un consiglio. Quello che in fondo propongo non è tanto un appello generico ai valori, bensì un appello maggiormente differenziato ad essi.

Una tesi ulteriore, provvisoria pure questa, che vorrei proporvi prima di concludere, è che i credenti debbano essere sensibilizzati in maniera più precisa al legame intercorrente tra impegno ambientale e l'opzione preferenziale per i poveri, per i più deboli sia presenti sia futuri. Noi sappiamo che c'è questo legame. L'impegno ecologico è un impegno anche per i più deboli, anche se evidentemente il danno ecologico tocca a tutti. C'è molta gente che pensa a partire da questa constatazione, che in fondo il legame tra le due problematiche non ci sia più, mentre secondo me il legame permane, nonostante il fatto che il danno ecologico tocchi i ricchi ed i po-



veri. Possiamo servirci del fatto che il danno ecologico tocchi tutti per fare un appello anche ai ricchi e dire che essi hanno doveri ecologici come tutti noi, questo sì, ma non dimentichiamo che se c'è una lettura specificamente cristiana della sfida ecologica, penso che dobbiamo tenere presente questo legame strutturale che lega impegno ambientale e opzione preferenziale per i poveri.

Concluderei con una nota squisitamente teologica per fare un appello e dire che la speranza escatologica di noi cristiani, cioè il fatto che noi sappiamo che questo mondo non è il mondo definitivo così come Dio lo vuole, deve diventare uno sprone a modificare lo stato di cose di questo medesimo mondo. C'è ancora una speranza, un'attesa che è difficile da articolare perché sappiamo che non è di tipo puramente cronologico. La prima generazione cristiana aveva una interpretazione di tipo cronologico, tant'è vero che S. Paolo dice che chi ha una moglie se la tenga e chi non ce l'ha non se la cerchi perché il tempo è breve. Una comprensione cronologica dell'attesa escatologica. La nostra comprensione della speranza escatologica non è cronologica però ci sono altre possibili interpretazioni ideologiche come ad esempio quella di articolare la speranza escatologica con catastrofismi generici. Anche il richiamo alla dottrina della creazione può risultare riduttivo se pensiamo di sapere a priori come Dio vuole che sia il cosmo. Abbiamo forse molto velocemente pensato che il cosmo sia espressione diretta della volontà creatrice di Dio e quindi vada preservato in quanto tale, così come è oggi. Certo dobbiamo preservare alcune caratteristiche che ci permettono di poter vivere in maniera umana nel creato. Ma non dobbiamo confondere la speranza escatologica di noi cristiani con i vari catastrofismi generici che stanno circolando nella nostra società. E penso che anche per un cristiano ci sia una certa qual difficoltà a sposare la tesi *jonassiana*, secondo cui il peggio è il più probabile. Non voglio fare ostracismi nei confronti di Hans Jonas, però non dimentichiamo che l'origine teologica di questa posizione di Jonas non è il messaggio cristiano, nemmeno le sue radici ebraiche, bensì la sua frequentazione un pò troppo intensa dello gnosticismo.

Non vi propongo da parte mia nemmeno un ottimismo cristiano, che dice "anche se ne faremo di cotte e di crude nei confronti della natura, Dio creatore in ogni caso preserverà il creato". Penso che noi cristiani siamo altrettanto responsabili, come tutti gli altri uomini, del creato e che quindi non abbiamo delle lenti a contatto, degli occhiali particolari che ci diano delle ricette cristiane per risolvere questo problema. Non esistono le ricette cristiane. C'è un'attitudine cristiana nei confronti del creato, un modo di porsi che forse va al di là anche del principio di precauzione. Il principio di precauzione è uno strumento umano che noi stessi come cristiani dobbiamo usare come tutti gli altri uomini, assieme a tutti gli altri

uomini, solidali con loro, cercando di concretizzarlo nella maniera, più razionale possibile.

L'ottimismo tipicamente ottocentesco nel progresso della scienza ha sì alcune pecche ed è anche responsabile di molte cose negative ma non va messo troppo frettolosamente nel cestino. Io stesso, figlio di ferroviere, ho sempre avuto un'attitudine ottimistica nei confronti anche della tecnica. L'ottimismo cristiano è comunque di altro segno. Il rapporto uomo-natura va ripensato, in base appunto agli impatti che l'uomo ha causato su di essa. I cristiani, di fronte al principio di precauzione, si collocano non in maniera specifica ma in maniera comune a tutti gli altri esseri umani. Hanno in più, se volete, questa speranza escatologica, che non è una speranza "tappa buchi", che ci toglie ogni angoscia. Le angosce dell'uomo di oggi sono le angosce anche dei cristiani, anche quelle nei confronti di ciò che potrebbero essere gli impatti delle nostre tecnologie. Ma la speranza cristiana ci dà il coraggio di vivere, di continuare anche ad agire moralmente, pur nell'insicurezza che caratterizza la nostra esistenza.



# elazione

## Principio di precauzione: epistemologia e diritto

Prof.ssa MARIACHIARA TALLACCHINI, Professore incaricato di Scienza, Tecnologia e Diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza di Piacenza

La regolazione  
giuridica della  
scienza:  
epistemologia e  
oltre<sup>31</sup>



Filosofia e sociologia della scienza hanno progressivamente insistito, nella seconda metà del Novecento, sul carattere non neutrale della conoscenza scientifica e sulla connotazione sociale della comunità scientifica, e hanno messo in discussione il fatto che il sapere scientifico, così come concretamente si articola nei laboratori, nelle industrie e nelle Istituzioni possa essere validamente considerato un sapere radicalmente diverso da altre imprese umane di conoscenza<sup>32</sup>.

Nella concezione positivista (rispetto alla conoscenza) e giu-positivista (rispetto al diritto) i giuristi hanno guardato alla scienza come un referente metodologico ideale. Fin dalle origini del pensiero moderno, infatti, le discipline filosofico-politiche e giuridiche hanno individuato nello statuto della scienza le basi di neutralità e oggettività che sembravano perlopiù irrimediabilmente assenti nei sistemi politici e giuridici. Dalle costruzioni logiche dei giuristi all'uso politico che le concezioni di matrice liberale hanno fatto dell'ideale della "repubblica della scienza"<sup>33</sup> – la democraticità intrinseca della comunità scientifica – la possibilità privilegiata che il metodo della scienza ha offerto ai saperi e alle discipline sociali per emanciparsi dai giudizi di valori e dalle opinioni soggettive è stato esplorato in ogni direzione.

<sup>31</sup> Cfr. S. JASANOFF, *Beyond Epistemology: Relativism and Engagement in the Politics of Science*, "Social Studies of Science" 1996, Vol. 26, No. 2, pp. 393-418.

<sup>32</sup> Mi riferisco alle diverse direzioni intraprese, a partire dal lavoro di Thomas Kuhn, dai programmi di sociologia ed etnografia della scienza: cfr. D. BLOOR, *La dimensione sociale della scienza*, Raffaello Cortina, Milano 1994 (London 1976); B. LATOUR, *La scienza in azione*, Ed. di Comunità, Torino 1998 (Cambridge Mass. 1987).

<sup>33</sup> Cfr. M. POLANYI, *The Republic of Science*, "Minerva" 1962, I, pp.54-73; R.K. MERTON, *Science and Democratic Social Structure*, in *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York 1968, pp. 604-615. Cfr. anche Y. EZRAHI, *The Descent of Icarus*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1990.

In questa prospettiva la scienza è considerata sia un metodo non eguagliabile sia un'entità separata all'interno della società, per cui ogni parallelo tra sistema scientifico e sistema giuridico può essere pensato solo come lo scambio a distanza tra forme di "conoscenza" contraddistinte da metodologie e finalità sostanzialmente incommensurabili e non comunicanti<sup>34</sup>.

Tale concezione risulta poco plausibile quando si guarda ai concreti procedimenti istituzionali. Analizzati nel loro concreto operare, infatti, non solo i metodi applicati sono diversi da quelli teorizzati, ma soprattutto i confini tra epistemologia scientifica ed epistemologia giuridica, come pure tra i "fatti" della scienza e le "valutazioni" del diritto, diventano singolarmente confusi.

Due fenomeni sono stati all'origine di una diversa consapevolezza e di un deciso cambiamento di prospettiva. Si tratta della crescente dimensione di incertezza del sapere scientifico e dell'impatto sociale della questione ambientale e delle nuove scienze della vita. Questi fenomeni sono per più ragioni correlati.

Gli anni più recenti hanno visto il radicale sovvertimento delle condizioni che rendevano possibile il rispettoso rapporto a distanza tra scienza e diritto<sup>35</sup>. Le attività e i prodotti scientifici sottoposti all'attenzione del diritto sono cresciuti in modo esponenziale, e sono emersi ambiti in cui la scienza al tempo stesso ha creato rischi e si è rivelata largamente incapace di controllarli. La componente tecnico-scientifica costituisce sempre più il contenuto cognitivo delle norme, ma aumentano anche le situazioni in cui il diritto deve colmare le lacune conoscitive, risultando i dati scientifici incerti, insufficienti o suscettibili di interpretazioni fortemente divergenti.

Da un lato la consistente presenza di sapere scientifico all'interno di materie di competenza normativa rende necessario esplorare i rapporti tra scienza e diritto – ben oltre la riflessione sulle norme tecniche – come intersezione tra categorie e qualificazioni scientifiche e giuridiche; dall'altro, il carattere indeterminato o incerto di molte co-

<sup>34</sup> Osservano S. GUTWIRTH, E. NAIM-GESBERT, *Science et droit de l'environnement: réflexions pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités*, *R.I.E.J.* 1995, pp. 33-98: «Le pluralisme de vérités montre bien que ce rôle absolu, extra-politique, extra-juridique et indiscutable accordé à la science et ses vérités est inacceptable. D'autre part, quelle pauvre idée du droit faut-il y voir! Un droit sans autonomie, sans contenu propre, réduit à l'état d'instrument pur...Force est donc de reconsidérer le rapport droit/science simultanément à la lumière d'une conception du droit plus substantielle et du pluralisme de vérités» (p. 61).

<sup>35</sup> Cfr. la letteratura sul tema, quasi esclusivamente angloamericana: S. JASANOFF, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge Ma., Harvard University Press 1990; K.R. FOSTER, D.E. BERNSTEIN, P.W. HUBER (eds.), *Phantom Risk. Scientific Inference and the Law*, Cambridge Ma., M.I.T. Press 1993; S. GOLDBERG, *Culture Clash. Law and Science in America*, New York, New York University Press 1994; S. JASANOFF, *La scienza davanti ai giudici*, Giuffrè, Milano 2001 (Cambridge Ma.1995); K.R. FOSTER, P.W. HUBER, *Judging Science. Scientific Knowledge and the Federal Courts*, Cambridge Ma., M.I.T. Press 1997.

noscenze scientifiche pone il problema di quali specifiche valutazioni normative debbano integrare gli spazi lasciati vuoti dalla scienza.

La complessità degli effetti che derivano dal mescolarsi del dispiegamento sociale della scienza con le regole poste alla base della convivenza civile sta dando origine a forme inedite di conoscenza scientifico-giuridica, rispetto alle quali la nozione stessa di epistemologia appare limitante. Si tratta, per esempio, del principio di precauzione (PP), che si presenta come criterio ibrido, che coniuga la riflessione epistemica con le dimensioni etico-giuridica e politica. Ma si tratta, più in generale, della necessità di rivedere la concezione dello Stato di diritto, ormai divenuto Stato di scienza o Stato epistemico<sup>36</sup>, ispirandolo a una visione più aggiornata e realistica delle nostre concezioni della scienza e del diritto.

Con l'espressione "incertezza della scienza" si fa allusione a varie forme di indeterminazione del sapere in campo scientifico: la complessità delle conoscenze, la mancanza o l'insufficienza di dati, l'imprevedibilità degli esiti, il carattere stocastico delle previsioni in molti settori di indagine naturalistica. Ciò significa che sempre più spesso e in ambiti numerosi la comunità scientifica, chiamata a pronunciarsi in relazione a una questione di scienza che esiga regolazione normativa, non sia in grado di esprimere una posizione certa e univoca, ma presenti una varietà di tesi disperate o parzialmente divergenti. Il carattere sempre aperto del cammino scientifico rappresenta certamente un tratto definitorio di esso, ma la complessità di alcuni campi di ricerca ha radicalizzato tale carattere verso forme di indecidibilità<sup>37</sup>. Questa incertezza della scienza rende particolarmente delicata la posizione di chi, investito del compito di intervenire giuridicamente e trovandosi di fronte a una pluralità di descrizioni e previsioni eterogenee, debba scegliere la tesi da privilegiare in via normativa.

Secondo Smith e Wynne<sup>38</sup> l'ignoranza può assumere quattro differenti connotazioni: rischio, incertezza, ignoranza, in senso pro-

<sup>36</sup> J. SCHMANDT, J.E. KATZ, *The Scientific State: A Theory with Hypotheses*, "Science, Technology, & Human Values" 1986, 11, pp. 40-52; M. TALLACCHINI, *The Epistemic State. The Legal Regulation of Science*, in C.M. Mazzoni (ed.), *Ethics and Law in Biological Research*, Kluwer, Dordrecht 2002, pp.79-96.

<sup>37</sup> Cfr. J.R. RAVETZ (ed.), *Special Issue: Post-Normal Science*, "Futures" 1999, 31; S.O. FUNTOWICZ, *Post-Normal Science. Science and Governance under Conditions of Complexity*, in M. TALLACCHINI, R. DOUBLEDAY (a cura di), *Politica della scienza e diritto: il rapporto tra istituzioni, esperti e pubblico nelle biotecnologie*, "Notizie di Politeia" 2001, XVII, 62, pp. 77-85.

<sup>38</sup> R. SMITH, B. WYNNE (eds.), *Expert Evidence: Interpreting Science in the Law*, London, Routledge 1989; B. WYNNE, *Uncertainty and Environmental Learning: Reconciling Science and Policy in the Preventative Paradigm*, «Global Environmental Change» 1992, June, pp.111-127; cfr. anche J. HUNT, *The Social Construction of Precaution*, in T. O'RIORDAN, J. CAMERON (eds.), *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Earthscan 1994, pp.117-125.

prio, e indeterminatezza. Nel caso di decisione in condizioni di rischio<sup>39</sup>, le variabili caratterizzanti un problema sono conosciute e la probabilità rispettiva di esiti differenti, positivi e negativi, è quantificata. Nell'ipotesi di decisione in condizioni di incertezza, invece, pur essendo noti i parametri di un sistema, l'incidenza quantitativa dei fattori in gioco non è nota, e dunque si ignora la probabilità di un evento. Una diversa definizione qualifica l'incertezza come "probabilità del secondo ordine", nel senso che, mentre in caso di rischio si può quantificare la probabilità di un evento, nell'ipotesi di incertezza si possono solo quantificare le probabilità relative di valutazioni alternative di rischio<sup>40</sup>. Venendo poi all'ignoranza in senso stretto, questa è definita come l'insieme dei dati non disponibili, la cui acquisizione consapevole – vale a dire la consapevolezza dell'ignoranza – è subordinata alla scoperta di nuovi elementi conoscitivi. L'indeterminatezza, infine, è il concetto che riassume il carattere tendenzialmente aperto e condizionale di ogni conoscenza, in particolare la sua valenza contestuale e la sua determinabilità socioculturale.

Ma la complessità della visione attuale del sapere scientifico si collega anche a fattori soggettivi, vale a dire al riconoscimento del carattere non neutrale dei giudizi scientifici. Le componenti valutative che possono intervenire nei giudizi scientifici sono stati distinti da Shrader-Frechette in tre categorie<sup>41</sup>: valori pregiudiziali (*bias values*), valori contestuali (*contextual values*) e valori costitutivi o metodologici (*constitutive or methodological values*). I *bias values* si hanno quando gli scienziati che formulano il giudizio scientifico omettono dati o li intendono deliberatamente in modo scorretto, per forzare un'interpretazione; ma, secondo l'Autrice, nelle valutazioni scientifiche queste posizioni unilaterali sono facilmente individuabili ed eliminabili. I *contextual values* includono le preferenze personali, sociali e culturali che, forse in modo meno evidente ma pur sempre pervasivo, orientano un giudizio, facendo prevalere alcuni valori su altri. Infine, i *constitutive values* sono i più difficili da evitare, poiché riguardano il favore riconosciuto dagli scienziati a certe teorie o regole metodologiche piuttosto che ad altre<sup>42</sup>. I tecnici delle

<sup>39</sup> La funzione di rischio è genericamente espressa dalla seguente relazione:  $R=f(M,P)$ , dove R è la magnitudo del rischio, M è la magnitudo delle conseguenze, P è la probabilità o frequenza del verificarsi delle conseguenze (cfr. La valutazione dei rischi, «Dossier Ambiente» 3, 1995, p.26 ss.).

<sup>40</sup> D. BODANSKY, The Precautionary Principle in US Environmental Law, in T. O'Riordan, J. Cameron (eds.), Interpreting the Precautionary Principle, cit., pp. 203-228.

<sup>41</sup> Cfr. K.S. SHRADER-FRECHETTE, Risk and Rationality. Philosophical Foundations for Populist Reforms, Berkeley, University of California Press 1991; K.S. SHRADER-FRECHETTE, E.D. MCCOY, Method in Ecology. Strategies for Conservation, Cambridge, Cambridge University Press 1993.

<sup>42</sup> K.S. SHRADER-FRECHETTE, Risk and Rationality, cit., p.41: «Even collecting data requires use of constitutive value judgments because one must make evaluative assumptions about what data to collect and what to ignore, how to interpret the data, and how to avoid erroneous interpretations».

valutazioni devono esprimere giudizi sui dati da raccogliere; devono scegliere come ridurre miriadi di fatti a modelli maneggevoli; devono operare estrapolazioni da situazioni conosciute a fatti ignoti. Tali operazioni non sono mai neutrali e univoche, ma sempre orientate da valori e scopi.

Dalla soggezione  
alla scienza certa  
alla regolazione  
della scienza  
incerta

L'esigenza che il diritto intervenga con misure di protezione dei cittadini, anche qualora il possibile verificarsi di un danno non sia stato avallato dalla piena certezza scientifica, costituisce il sintomo di un importante cambiamento nell'epistemologia sottesa alla regolazione giuridica della scienza. Si tratta del passaggio da una visione acritica del sapere scientifico, assunto come oggettivo e scevro da incertezze, a una posizione consapevole della non-neutralità delle proposizioni scientifiche.

I "criteri prudenziali" scaturiti dalle istanze ecologiche – come esigenza anche etica di evitare danni non riparabili – sono stati prima la valutazione preventiva del rischio<sup>43</sup> e poi il principio di precauzione (PP). Tali criteri sono accomunati dal fatto di comportare sempre un'anticipazione della soglia di rilevanza dei fenomeni connessi con l'ambiente, ma divergono nell'atteggiamento nei confronti della scienza. Il principio di prevenzione concerne indistintamente le situazioni di scienza certa (quando il danno sia prospettabile e quantificabile) e incerta (quando ci si trovi in una condizione in cui evidenza e certezza scientifica mancano)<sup>44</sup>. Anche il principio di pre-

<sup>43</sup> La procedura è nata nelle legislazioni di alcuni Stati membri degli U.S. ed è stata successivamente recepita dal National Environmental Protection Act (NEPA) del 1969. L'ordinamento della Repubblica Federale Tedesca è stato il primo ad accogliere il procedimento in Europa (legge 10.10.1975), seguito dalla legge francese del 1976 (Art.2, Legge n° 76-629, 10.7.1976). Il diritto comunitario ha elaborato norme per la valutazione di impatto a partire dal 1985 (Direttiva 85/337/EEC modificata dalla Direttiva del Consiglio 97/11/EC). Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10.8.1988 n° 377 ha indicato le categorie di opere tali da produrre significative modificazioni dell'ambiente, e per le quali si applica la procedura prevista dai commi 3°, 4° e 5° dell'art. 6, Legge 349/86 (istitutiva del Ministero dell'ambiente). La Legge 6.3 1994 n° 109 sulle opere pubbliche ha introdotto la distinzione tra fase di progettazione e di realizzazione di un'opera. La Dichiarazione di Rio, al Principio 17, ha ribadito l'esigenza generale che le legislazioni nazionali si muniscano di strumenti di valutazione di impatto: «Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority».

<sup>44</sup> L'accettabilità dell'impatto comporta la determinazione di una soglia minima e massima dei rischi implicati da un'attività: C. COMAR, Risk: A Pragmatic De Minimis Approach, "Science" 203, 4378, 1979, p.319; e K.S. SHRADER-FRECHETTE, Risk and Rationality, cit., p. 71: «The de minimis dilemma (...) is based on the fact that society must declare some threshold, below which a hazard is judged to be negligible. Often this de minimis level for a given risk is set at what would cause less than a 10 increase in one's average annual probability of risk. (...) because 10 is the natural-hazards death rate».

cauzione è, in un certo senso, correlato a un'esigenza preventiva, ma questa non consiste nella sola prevenzione del danno, bensì nell'integrazione tra giudizio politico-giuridico e scientifico per la tutela dei cittadini.

Questo punto determina il passaggio dalla valutazione del rischio all'approccio precauzionale.

Nella distanza che separa valutazione di impatto e approccio cautelare prende forma la consapevolezza giuridica della funzione di integrazione e mediazione critica che il diritto va assumendo nei confronti del sapere scientifico, della necessità che, laddove la possibilità di definire nessi causali tra potenziali fattori di danno ed effetti pregiudiziali sulla salute o l'ambiente appaia debole, le zone d'ombra siano ricomposte da criteri di valutazione non solo scientifici.

Come ha osservato Bodansky, mentre il principio di valutazione di impatto ha un'attitudine neutrale nei confronti dell'incertezza, che è di fatto assimilata al rischio calcolabile, il principio precauzionale non è neutrale nei confronti dell'incertezza, ma mostra un preciso orientamento a favore della sicurezza<sup>45</sup>.

Nato in Germania negli anni Trenta come *Vorsorgeprinzip* – termine che alludeva all'attenta gestione degli affari domestici –<sup>46</sup>, esso non compare nella Dichiarazione di Stoccolma<sup>47</sup>, che interpretava l'ignoranza solo come *knowledge in progress*: «Through ignorance or indifference we can do massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and well-being depend. Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes» (corsivo mio)<sup>48</sup>.

Ancora come approccio precauzionale, il PP è definitivamente introdotto a livello internazionale dal Principio 15 della *Dichiarazione di Rio de Janeiro* su ambiente e sviluppo del 1992<sup>49</sup>, e nel diritto comunitario dall'art. 130 R, par. 2 del *Trattato di Maastricht*. Ma nel corso degli anni novanta esso diviene la nozione centrale e più innovativa nella regolazione della scienza.

<sup>45</sup> D. BODANSKY, *The Precautionary Principle in US Environmental Law*, cit., p.209: «Risk assessment, unlike the precautionary principle, generally assumes that we can quantify and compare risks. It is information intensive and rational. Moreover, it can and often does take a neutral attitude towards uncertainty. (...) In contrast, the precautionary principle is not neutral towards uncertainty – it is biased in favor of safety».

<sup>46</sup> S. BOEHMER-CHRISTIANSEN, *The Precautionary Principle in Germany-enabling Government*, in T. O'RIORDAN, J. CAMERON (eds.), *Interpreting the Precautionary Principle*, cit., pp.31-60.

<sup>47</sup> Su questo punto dissenso rispetto alla posizione del Prof. Golser.

<sup>48</sup> Declaration of the U.N. Conference on the Human Environment, I, 6.

<sup>49</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Principle 15: «In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation».



L'emanciparsi del diritto da un atteggiamento di soggezione alla scienza, e l'elaborazione di una posizione critica che dia positivo rilievo all'ignoranza, maturano verso la fine degli anni Ottanta<sup>50</sup>. È infatti in questo periodo che l'atteggiamento cautelare, da mero approccio prudenziale-preventivo, si va precisando come "principio" precauzionale: non solo l'empirica esigenza di adottare una tutela anticipata, ma l'esplicita teorizzazione della complementarietà tra scienza e diritto.

A partire da questo momento, se si moltiplicano nei documenti internazionali gli appelli all'esigenza di rafforzare e migliorare le conoscenze nei diversi ambiti scientifici coinvolti dalla questione ambientale, tali affermazioni non sono mai disgiunte dal simultaneo richiamo ai margini irrisolti di incertezza che la scienza lascia aperti.

Il *Trattato di Maastricht* per primo parla del PP distinguendolo dal principio di prevenzione e qualificandolo come principio autonomo<sup>51</sup>. Si sviluppa così la linea interpretativa più interessante della precauzione: la consapevolezza che il diritto debba intervenire «even before a causal link has been established»<sup>52</sup>; dove l'anticipazione non allude a un generico intervento preventivo, bensì alla consapevolezza critica che la dimostrazione del nesso di causalità e l'evidenza scientifica possono essere troppo tardivi – o non raggiungibili – rispetto a un danno temuto<sup>53</sup>; e che dunque diritto e scienza risultano complementari nella determinazione di scelte in condizioni di incertezza.

Si attua così il passaggio da una scienza a due valori a una scienza a tre valori<sup>54</sup>: da un'idea di scientificità che si limita a valutare la verità/falsità (accertabilità/non accertabilità) delle ipotesi scientifiche ad una scienza che prende espressamente in considerazione e dà riconoscimento all'ipotesi di incertezza, di indecidibilità. La necessità di questa "scienza a tre valori", ha osservato in proposito Shrader-Frechette, dipende dall'essenziale disanalogia che esi-

<sup>50</sup> Numerose convenzioni e accordi internazionali adottati nel decennio 1980-1990 parlano genericamente di misure precauzionali per prevenire danni all'ambiente (Decisione del Consiglio delle CE in tema di CFC, aprile 1980; Convenzione di Vienna sull'ozono, marzo 1985; II Conferenza sul Mare del Nord, Londra, novembre 1987; III Conferenza sul Mare del Nord, L'Aja, marzo 1990).

<sup>51</sup> Nel Trattato di Maastricht (1992) si afferma che le politiche ambientali comunitarie sono basate «on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay».

<sup>52</sup> North Sea Conference, London 1987.

<sup>53</sup> Cfr. D.A. BROWN, P. ZAEPFEL, *The Implications of Scientific Uncertainty for Environmental Law*, in J. LEMONS (ed.), *Scientific Uncertainty and Environmental Problem Solving*, Oxford, Blackwell 1996, pp.377-393.

<sup>54</sup> K.S. SHRADER-FRECHETTE, *Methodological Rules for Four Classes of Scientific Uncertainty*, in J. LEMONS (ed.), *Scientific Uncertainty and Environmental Problem Solving*, cit., pp.12-39.

ste tra scienza teorica e scienza applicata ai rischi. Infatti, mentre la prima si muove nell'astratta prospettiva del vero/falso, la seconda si collega alla concreta e complessa questione dell'accettabilità o inaccettabilità dei rischi<sup>55</sup>.

Nelle analisi sui rischi si distinguono due diversi tipi di errore che possono intervenire in decisioni in situazioni di incertezza: errori di valutazione che si ripercuotono sul pubblico ed errori che ricadono sull'industria<sup>56</sup>. I primi dipendono da un eccesso di ottimismo scientifico, i secondi da un eccesso di prudenza. La prospettiva insita nel principio precauzionale tende a ridurre il più possibile gli errori che si traducono in rischi del pubblico, giudicando preferibile un errore dannoso per l'economia – errore che limita uno sviluppo di fatto non rischioso – ma innocuo per il pubblico.

Nel 2000, la Comunicazione della Commissione Europea sul PP<sup>57</sup> ha qualificato il PP come principio generale delle politiche comunitarie, che coinvolge la salute umana, animale, vegetale, ambientale. Il PP – così la Commissione – deve essere considerato all'interno di un processo unitario di analisi (comunicazione e gestione) del rischio, e può essere invocato quando l'informazione scientifica risulti insufficiente, inconclusiva o incerta. Una volta invocato, il PP può concretizzarsi nell'adozione di svariate misure di informazione e protezione, come pure nella decisione di non adottare alcuna particolare misura<sup>58</sup>. Inoltre, pur escludendo che la scienza operi in condizioni di rischio-zero, e dunque ammettendo l'esistenza di un rischio accettabile, la Commissione lascia aperta anche la possibilità del *total ban*.

<sup>55</sup> Ibidem, p.15.

<sup>56</sup> K.S. SHRADER-FRECHETTE, E.D. MCCOY, Method in Ecology, cit.: «Errors of type-I occur when one rejects a true null hypothesis; errors of type-II occur when one fails to reject a false null hypothesis. A null hypothesis is a claim of no effect» (p. 155). Gli Autori riprendono la distinzione tra “rischi del consumatore” e “rischi del produttore” da C.W. Churchman: «In assessing environmental impacts, in a situation of uncertainty where both types of error cannot be avoided (...), when we minimize type-I error, we minimize the error of rejecting a harmless development. (...) when we minimize type-II error, we minimize the error of accepting a harmful development» (p. 155).

<sup>57</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels 2.2.2000, COM(2000)1.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 3: “The precautionary principle is not defined in the Treaty, which prescribes it only once – to protect the environment. But in practice, its scope is much wider, and specifically where preliminary objective scientific evaluation indicates that there are reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects on the environment, human, animal or plant health may be inconsistent with the high level of protection chosen for the Community”. Le misure adottate in base al principio di precauzione devono rispondere ai seguenti criteri: proporzionalità al livello di protezione prescelto, non discriminazione nell'applicazione, coerenza con altre misure adottate, esame dei potenziali benefici e costi, soggezione ad analisi di revisione, assegnazione di responsabilità per la ricerca di evidenze scientifiche.

Il filosofo della scienza Ian Hacking ha osservato che la centralità epistemica che l'ignoranza ha acquisito in relazione all'applicazione delle scienze, in particolare nella valutazione dei rischi, non è tuttora sostenuta da un'adeguata riflessione sul suo statuto epistemico<sup>59</sup>. Mentre fino a tempi recenti l'ignoranza, in quanto assenza di conoscenza, rappresentava essenzialmente un dato negativo non ulteriormente connotato, attualmente la necessità di rendere ragione di eventi derivanti da tecnologie innovative e di ampio impatto naturale e sociale ha spinto a cercare configurazioni diversificate e dettagliate per l'ignoto.

L'idea di ignoranza colpevole è stata tematizzata in etica da Aristotele fino a Tommaso, ma essa non ha trovato posto in Kant e Bentham, che hanno negato rilevanza agli elementi cognitivi della decisione morale. Questa svalutazione della conoscenza nell'agire morale è stata oggetto delle critiche di Hans Jonas, che ha elevato la conoscenza a dovere morale. Ma la prospettiva di Jonas sulla conoscenza non va davvero oltre una visione neopositivista, nella quale, al di là della certezza, oggettività e quantificabilità non esistono ulteriori spazi di conoscenza, ma solo l'irrazionalità.

Hans Jonas è da molti considerato il filosofo del PP, per l'attenzione che egli ha dedicato all'analisi di una possibile fine dell'umanità di fronte alla "vulnerabilità critica della natura" e alla potenza della tecnoscienza. Come è noto, Jonas ha connotato la prudenza ecologica come "euristica della paura", intendendo con ciò alludere al fatto che la responsabilità, come dovere di prendersi cura di un altro essere, si traduce in apprensione per l'oggetto della cura, qualora questo sia minacciato<sup>60</sup>. L'incertezza per il futuro dà origine a un dovere di prudenza nell'agire, per l'imprevedibilità delle conseguenze dell'azione tecnologica. La responsabilità esige che si faccia prevalere l'ipotesi di sventura a quella di salvezza è la risposta che egli dà alla domanda sull'agire umano in condizioni di incertezza scientifica.

Non molto diversamente, Paul Ricoeur ha parlato della necessità, di fronte all'imprevedibilità dell'avvenire, di fare ricorso alla *prudentia*, alla *phronesis*, al giudizio di una "morale della misura"<sup>61</sup> che valuti e distingua le molte possibili conseguenze dei comportamenti umani.

Entrambi i filosofi indicano, quindi, nella minaccia alla vita il fondamento di un dovere di garanzia nei confronti della posterità. Vi è un fatto, la minaccia all'esistenza umana, che produce conseguenze normative, rappresentate dalla prudenza ecologica: l'incertezza è fonte di normatività perché fa scaturire un dovere di prudenza, di cautela, di prevenzione di possibili danni.

<sup>59</sup> I. HACKING, Culpable Ignorance of Interference Effects, in D. MACLEAN (ed.), *Values at Risk*, Totowa N.J., Rowman & Allanheld 1986, pp.136-154.

<sup>60</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Einaudi, Torino 1990 (Frankfurt 1979), p. 285.

<sup>61</sup> P. RICOEUR, *Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique*, "Esprit" 11, 1994, pp. 28-48.

Sia Jonas che Ricoeur attribuiscono un peso cospicuo alla conoscenza nell'agire morale, consapevoli della svalutazione degli elementi cognitivi dell'azione morale in molta filosofia moderna (dettata da molte ragioni, tra le quali vi sono le esigenze di libertà e uguaglianza, che devono consentire a chiunque, anche agli incolti, di poter agire moralmente).

Tuttavia i due autori pongono a fondamento della prudenza una visione tradizionalmente morale, vale a dire sostanzialmente sganciata da fondamenti cognitivi, e la radicano essenzialmente nella paura, in un atteggiamento di ripiegamento e di difesa che sembra chiudere, calando il sipario dell'*ignorabimus*, ogni sguardo indagatore sul futuro.

Questa posizione svaluta la conoscenza nel momento in cui essa si porge nella forma dell'incertezza: solo il sapere positivo e assertivo possiede, in questa prospettiva, veri connotati cognitivi, l'ignoranza è il dominio della non-argomentabilità, il luogo in cui tutte le ipotesi si equivalgono.

Questa visione in cui i confini del sapere sono segnati dal salto nell'ignoranza e nella paura ha fortemente e negativamente condizionato l'interpretazione del PP, facendone prevalere il versante di irrazionalità e di oscurantismo. Questa è peraltro l'idea del PP che la comunità scientifica ha radicalmente criticato (benché, sovente, in una prospettiva di acritico ottimismo scienziato e di appello al *laissez-faire* tecnologico).

Ma, di fatto, non è questa la versione del PP che è attualmente all'attenzione delle istituzioni comunitarie, in cui la saldezza del fondamento epistemologico guida verso forme di razionalità ampliata – e forse oltre il PP –, non verso scelte irrazionali.

L'incertezza, infatti, può essere all'origine di una diversa prospettiva. Definire lo "statuto epistemico del non-sapere" (con le parole di Hacking) significa considerarlo nel suo risvolto cognitivo: un atteggiamento di attiva accortezza scientifica, unito alla consapevolezza delle componenti valutative comunque presenti nella scienza, e rafforzato dal carattere il più possibile oggettivo dei valori che legittimano la prudenza.

La prudenza non genera necessariamente un *ignorabimus* che preclude ogni possibilità di distinzione, ma può tradursi in un insieme di procedure scientifico/giuridiche in cui, a ogni passo, si evidenzino le componenti descrittive e assiologiche, si giustifichino le scelte, si individuino dati e modelli attendibili, si abbandonino le nozioni obsolete.

In questo senso si muovono il documento della Commissione europea e altri studi recenti. È possibile delineare incertezza e ignoranza come situazioni entro le quali articolare e modulare forme di conoscenza, e non come condizioni di semplice assenza di conoscenza o di irrazionalità.

La tabella qui sotto riportata, e ripresa dal documento del 2001 sul PP della *European Environmental Agency*<sup>62</sup>, indica le differenti sfaccettature del non-sapere e l'importanza di mantenere comunque un atteggiamento attivamente cognitivo, e non superstiziale-irrazionale, nel momento in cui vengano meno i riferimenti quantitativi della conoscenza scientifica. Questo atteggiamento è ciò che separa l'interpretazione epistemica del PP rispetto all'euristica della paura; e ciò che giustifica le diverse conseguenze politiche.

Table 17.1. Uncertainty and precaution — towards a clarification of terms

Source: EEA	Situation	State and dates of knowledge	Examples of action
	Risk	'Known' impacts; 'known' probabilities e.g. asbestos causing respiratory disease, lung and mesothelioma cancer; 1985-present	Preventive action taken to reduce known risks e.g. eliminate exposure to asbestos dust
	Uncertainty	'Known' impacts; 'unknown' probabilities e.g. antibiotics in animal feed and associated human resistance to these antibiotics; 1989-present	Precautionary prevention; action taken to reduce potential hazards e.g. reduce/eliminate human exposure to antibiotics in animal feed
	Ignorance	'Unknown' impacts and therefore 'unknown' probabilities e.g. the 'surprises' of chlorofluorocarbons (CFCs) and ozone layer damage prior to 1974; asbestos mesothelioma cancer prior to 1989	Precaution: action taken to anticipate, identify and reduce the impact of 'surprises' e.g. use of properties of chemicals such as persistence or bioaccumulation as 'predictors' of potential harm; use of the broadest possible sources of information, including long term monitoring; promotion of robust, diverse and adaptable technologies and social arrangements to meet needs, with fewer technological 'monopolies' such as asbestos and CFCs

Immagine tratta da: EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Late Lessons from Early Warnings: the Precautionary Principle 1896-2000*, 2001, <http://www.eea.eu.int>.

Gli esiti autoritari di  
scientismo e  
irrazionalismo

Tradizionalmente, le due opposte tendenze<sup>63</sup> che hanno dominato il panorama teorico dell'analisi dei rischi sono state: la posizione che, giudicando irrazionali le paure del pubblico, ritiene che solo i tecnici possano fornire valutazioni di rischio obiettive e affidabili; e la teoria che, al contrario, sostiene che soltanto il pubblico, direttamente toccato dai rischi, possa e debba valutarne l'accettabilità. La prima, di orientamento epistemologico neo-positivista, considera la valutazione di rischio un giudizio interamente oggettivo, neutrale ed esente da valori (*value-free*), e ritiene irrilevanti i rischi inferiori a un certo livello di probabilità. Tale prospettiva giudica del tutto irrazionale che il pubblico possa accettare un rischio ad alta probabilità e rifiutarne uno a bassa probabilità (per esempio la probabilità di un incidente automobilistico rispetto ad uno aereo); e trascura l'ipotesi che tale scelta possa dipendere da un sistema personale di valori, che si distacchi da una predefinita oggettività.

<sup>62</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Late Lessons from Early Warnings: the Precautionary Principle 1896-2000*, 2001, <http://www.eea.eu.int>.

<sup>63</sup> D. KAHNEMAN, P. SLOVIC, A. TVERSKY (eds.), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, Cambridge University Press 1982.

L'altra posizione, in linea con un estremo relativismo culturale e un anarchismo epistemologico, afferma che i rischi sono solo costrutti sociali: ogni concezione della vita può avere proprie giustificazioni e i rischi che ognuno decide di accettare non possono essere valutati in base a un'astratta accettabilità. Questo punto di vista riduce i rischi effettivi alla percezione di essi.

Entrambe le concezioni risultano piuttosto insoddisfacenti. Osserva in proposito Shrader-Frechette che la definizione di rischio fornita dai tecnici del rischio – perlopiù sostenitori della prima tesi – «è altamente convenzionale ed evasiva, in quanto meramente ridicibile ad una probabilità media annuale di fatalità. [...] I non addetti, tuttavia, non riducono il rischio alla probabilità di fatalità, ma, tipicamente, includono nelle loro valutazioni altri fattori, come i benefici ottenuti assumendo il rischio. Per questo motivo la loro avversione al rischio non è una funzione lineare della probabilità di fatalità, dal momento che essa incorpora numerosi altri parametri, come il grado di conoscenza del rischio, l'equità nella sua distribuzione, e così via. Se si accetta una più ampia definizione di rischio da parte del cittadino, allora ci sono scarsi motivi per asserire che i non addetti sono irrazionali, solo perché negano che l'avversione al rischio ambientale sia una funzione lineare della probabilità di fatalità»<sup>64</sup>.

La posizione scienziata è troppo elusiva sui valori: «[...] tutti i rischi possiedono un valore e tutte le analisi del rischio ambientale utilizzano strategie per giudicare e giudizi di valore epistemici o metodologici. Pertanto, non esistono valutazioni di rischio interamente obiettive»<sup>65</sup>. La posizione sociologica cade nell'opposto riduzionismo, perché i suoi sostenitori «enfaticano esageratamente i giudizi di valore nelle valutazioni di rischio [...], riducono erroneamente l'analisi di rischio all'antropologia o alla sociologia, e ne ignorano la componente oggettiva, scientifica»<sup>66</sup>.

Individuare i valori che condizionano l'operare degli scienziati non significa svalutare le componenti di oggettività della scienza, che rimangono il punto di riferimento ideale della valutazione. I fautori della costruzione sociale dei rischi «credono», commenta ancora Shrader-Frechette, «poiché ogni rischio è carico di valori e poiché gli esperti e i non addetti ai lavori sono in disaccordo sui pericoli, che nessuna valutazione di rischio possa dirsi oggettiva». Ma «l'oggettività non esige necessariamente che si posseda un algoritmo come garanzia della correttezza del giudizio di rischio»<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> K.S. SHRADER-FRECHETTE, *Rischi ambientali, incertezza scientifica e pubblica irrazionalità*, «Nuova Civiltà delle Macchine» IX, 1991, pp. 77-86.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>66</sup> K.S. SHRADER-FRECHETTE, *Risk and Rationality*, cit., pp. 29-30.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 49. La possibilità di disporre di giudizi scientifici differenti, guidati da valori diversi che possano essere esplicitamente discussi, è la via suggerita dall'Autrice, che vede nella introduzione di valutazioni alternative, ponderate eticamente, una più accettabile idea di razionalità nelle scelte pubbliche rischiose; tale metodologia sembra coniugare la precisione analitica delle stime di pericolo e il controllo democratico dei rischi.

Ciò che qui è importante osservare è che sia la prospettiva scienziata sia la prospettiva irrazionalista sui rischi conducono facilmente a esiti politici autoritari. La prima, infatti, si associa a una prospettiva tecnocratica in cui la decisione spetta unicamente agli esperti. La seconda, apparentemente più democratica – nel senso tradizionale di scelta maggioritaria – può comunque avere esiti autoritari, affidandosi esclusivamente a una volontà politica sganciata da giustificazioni di tipo razionale (un puro volontarismo politico). Entrambe le prospettive, di fatto, si muovono nell’alternativa conoscenza-o-irrazionalità, il modello secondo cui fuori dalla conoscenza certa esiste solo l’opinabilità e la pura preferenza istintiva.

Non è un caso, dunque, se Jonas propone il modello della tirannide “benintenzionata e beninformata”, che coniuga l’autoritarismo della scienza certa al volontarismo politico volto al bene comune. Il modello di Jonas oscilla tra una consolidata visione di science policy, che è stata definita “science speaks truth to power”<sup>68</sup>, e una volontà centralizzata e ordinatrice del caos generato da paure e indecidibilità.

Ma l’elaborazione filosofico-giuridica e filosofico-politica è andata oltre questa alternativa, che è di fatto un’assenza di alternative.

Oltre il principio di  
precauzione:  
democratizzazione  
della scienza,  
espertizzazione  
della democrazia

Jerry Ravetz e Silvio Funtowicz hanno coniato, in relazione alle sfide normative poste dalle scienze della vita, l’espressione *post-normal science*, per indicare le situazioni in cui “typically facts are uncertain, values in dispute, stakes high, and decisions urgent”<sup>69</sup>.

La condizione attuale delle scelte sociali in tema di tecnoscienza configura quasi sempre situazioni di scienza post-normale:

<sup>68</sup> A. WILDAVSKY, *Speaking Truth to Power*, Little, Brown and Co., Boston MA. 1979.

<sup>69</sup> S.O. FUNTOWICZ, J. MARTINEZ-ALIER, G. MUNDA, J. R. RAVETZ, *Information tools for environmental policy under conditions of complexity*, European Environmental Agency: Environmental issues series No 9, European Communities, Luxembourg 1999, <http://reports.eea.eu.int/ISSUE09/en/envissue09.pdf>, p. 8: «The idea of a science being somehow post-normal conveys an air of paradox and perhaps mystery. By normality we mean two things. One is the picture of research science as normally consisting of puzzle-solving within an unquestioned and unquestionable paradigm, in the theory of T.S. Kuhn (1962). Another is the assumption that the policy environment is still normal, in that such routine puzzle-solving by experts provides an adequate knowledge base for policy decisions. (...) The insight leading to Post-Normal Science is that in the sorts of issue-driven science relating to environmental debates, typically facts are uncertain, values in dispute, stakes high, and decisions urgent. Some might say that such problems should not be called “science”; but the answer could be that such problems are everywhere, and when science is (as it must be) applied to them, the conditions are anything but “normal”. For the previous distinction between hard, objective scientific facts and soft, subjective value-judgments is now inverted. All too often, we must make hard policy decisions where our only scientific inputs are irremediably soft».

in altri termini incertezza o ignoranza rappresentano ormai la situazione “normale” delle “scelte post-normali”.

Da questo punto di vista, il PP, così come definito dal Principio 15 della *Dichiarazione di Rio* su ambiente e sviluppo, appare concettualmente superato. Il Principio 15 parla infatti di “mancanza di piena certezza scientifica” (*lack of full scientific certainty*), assumendo così implicitamente che la condizione “normale” della scienza è quella di certezza, e che l’incertezza è sempre circostanziale e temporalmente circoscritta. Si tratta ancora di un modello incrementalista della scienza, dove prima o poi la verità viene acquisita<sup>70</sup>.

Le prospettive più avanzate sul PP – ma che di fatto sono già oltre tale principio, che resta legato a una prospettiva “emergenziale” sulla scienza – ne vedono l’implementazione nella democratizzazione dell’*expertise* scientifico e nella partecipazione del pubblico alle decisioni scientifiche finalizzate alla *public policy*. Il palesarsi di rischi e incertezze collegati all’implementazione sociale della scienza ha portato alla luce una duplice esigenza. In primo luogo la necessità di estendere la consultazione con gli scienziati, laddove emergano divisioni di opinione circa il possibile verificarsi di eventi potenzialmente dannosi; in secondo luogo, l’opportunità di coinvolgere maggiormente i cittadini in decisioni a base scientifica, ma che toccano direttamente la società civile<sup>71</sup>.

In questa direzione si muove il documento europeo sulla *governance*<sup>72</sup>, che include nella necessità di un approfondimento della democrazia in Europa il tema del governo della scienza. Il contesto europeo è stato scosso da emergenze collegate proprio a inadeguate e inefficienti misure regolative in campo scientifico. Ma la rifles-

<sup>70</sup> Questa è peraltro l’interpretazione del PP in molte decisioni di *science policy* negli Stati Uniti, dove esso viene inteso come adozione di misure tecniche di prevenzione dei danni. Non posso soffermarmi qui su questo punto, ma lo menziono perché il documento del Prof. Golser ritiene “un po’ costruita” la contrapposizione tra *science-based policy* e *policy-related science*. Tra le principali fonti di questa prospettiva e di questo dibattito cfr. EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Late Lessons from Early Warnings: the Precautionary Principle 1896-2000*, cit., che qualifica come *precautionary prevention* l’atteggiamento americano (si veda anche la tabella riportata sopra). Cfr. anche C. RAFFENSPERGER and J. TICKNER (eds), *Protecting Public Health & the Environment. Implementing the Precautionary Principle*, Island Press, Washington D.C.-Covelo Ca. 1999, e S. FUNTOWICZ, I. SHEPHERD, D. WILKINSON, J. RAVETZ, *Science and Governance in the European Union: a contribution to the debate*, “Science and Public Policy” 2000, vol. 27, 5, pp. 327-336.

<sup>71</sup> Cfr. S. GUTWIRTH, E. NAIM-GESBERT, *Science et droit de l’environnement: réflexions pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités*, cit., p.96: «[...] l’effort institutionnel pour une plus grande transparence du processus de décision environnemental renforce son assise démocratique et procède d’une stratégie de légitimation du statut de l’expertise scientifique».

<sup>72</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final, [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cncl/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cncl/2001/com2001_0428en01.pdf).



sione europea sul governo della scienza non è solo una risposta pragmatica all'esigenza politica di ristabilire la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni di fronte alle sfide scientifiche. Oltre a questo si può intravedere anche lo sforzo teorico di elaborare un modo europeo di regolare la scienza destinata a finalità pubbliche (*policy-related science*)<sup>73</sup>.

I cambiamenti intervenuti nel rapporto tra scienza e società stanno incidendo profondamente sugli assetti istituzionali e sull'insieme di diritti che si ricollegano alla nozione di contratto sociale, e in particolare all'idea di Stato di diritto. I poteri riconosciuti ai cittadini nei Governi *sensu lato* liberal-democratici è stato prevalentemente quello di concorrere a determinare l'orientamento politico con l'indicazione di voto. L'esigenza di rendere più visibili e trasparenti i meccanismi e le procedure decisionali all'interno delle istituzioni ha costituito in tempi più recenti un'ulteriore forma di (almeno potenziale) partecipazione all'azione di governo, attraverso ciò che è sempre più riconosciuto come un "diritto di conoscere" (*right to know*) da parte dei cittadini.

Il corredo di garanzie che entra nella definizione di Stato di diritto non ha finora toccato le specifiche garanzie nei confronti del sapere-potere della scienza, che pure è diventata tanta parte delle scelte giuridiche e di governo. La nomina degli esperti, l'istituzione e il funzionamento dei comitati scientifici e tecnici, e il sapere scientifico stesso, essendo considerati espressione di un metodo oggettivo e certo, non sono stati ritenuti materia rilevante e problematica dal punto di vista della tutela che lo Stato offre ai cittadini.

La necessità di introdurre specifiche garanzie e diritti, come anche di promuovere una maggiore partecipazione democratica della società civile, riguarda oggi specificamente la regolazione della scienza, ambito in cui finora l'estraneità dei cittadini è stata pressoché totale.

Questa visione del rapporto tra scienza e società non riconosce il carattere privilegiato del linguaggio scientifico. La scienza può dire una parola particolarmente autorevole, ma non ha il potere di pronunciare la parola esclusiva o definitiva sulle scelte sociali. Si devono stabilire le condizioni di accreditamento pubblico dei diversi saperi; si devono individuare le forme di controllabilità pubblica di tali conoscenze, i differenti presupposti metodologici e assiologici che ne ispirano il funzionamento; nessuna forma di sapere può essere fatta valere unicamente in base a una predefinita validità-verità.

In questo senso il governo della scienza è un problema di democrazia: qui il termine democrazia non allude al prevalere di una

<sup>73</sup> B. DE MARCHI e M. TALLACCHINI (a cura di), Politiche dell'incertezza, Scienza e Diritto, "Notizie di Politeia" 2003, XIX, 70.

maggioranza, bensì al carattere aperto e non-autoritativo di nessun linguaggio (nemmeno quello della scienza). Ogni decisione sociale deve essere filtrata in sedi molteplici e attraverso una pluralità di conoscenze, confronti e negoziazioni<sup>74</sup>. Inoltre, la giuridicità diviene il luogo in cui vengono garantite procedure di oggettiva composizione di saperi diversi attraverso la partecipazione di soggetti diversi.

Sarebbe riduttivo interpretare tale posizione come anti-scientifica. Essa non consiste in una limitazione della scienza e della libertà degli scienziati – se tale libertà è eticamente qualificata e non è intesa come semplice esplicitazione di arbitrio – si tratta invece di favorire una comprensione più approfondita dei complessi legami tra scienza e società, individuando modalità e procedure più adeguate nella determinazione delle scelte scientifico-tecnologiche alla base delle trasformazioni sociali e civili.

In una recente pubblicazione dedicata alla democratizzazione dell'*expertise* scientifico e alla espertizzazione della democrazia, Angela Liberatore e Silvio Funtowicz individuano con grande chiarezza i termini attuali del dibattito: «Se la democrazia è pensata unicamente come voto della maggioranza, e l'*expertise* soltanto come sistema autoreferenziale nel quale solo una comunità di pari grado può riconoscere e giudicare i propri membri, allora è chiaro che parlare di democratizzazione dell'*expertise* è una contraddizione in termini. Ma quando queste premesse vengono messe in discussione, la contraddizione sparisce e molte nuove questioni si pongono all'attenzione»<sup>75</sup>.

Questo è il contesto più ampio di politica della scienza entro il quale è interessante collocare il PP, il cui merito pionieristico è consistito nel segnalare che i tempi erano maturi per ripensare i nostri criteri di razionalità e di democrazia.

<sup>74</sup> H. NOWOTNY, P. SCOTT, G. MICHAEL, *Rethinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Polity Press, London 2001; S. JASANOFF, *Beyond Epistemology: Relativism and Engagement in the Politics of Science*, cit.

<sup>75</sup> A. LIBERATORE and S. FUNTOWICZ (Guest Editors), Special issue on democratising expertise, expertising democracy, "Science and Public policy" 2003, vol. 30, 3, p. 147.



# elazione

## Principio di precauzione e ambiente

Prof. LUCIANO BUTTI - Professore a contratto, di Diritto internazionale dell'ambiente presso l'Università di Padova

I.  
La precauzione  
come principio  
giuridico  
nel Diritto  
internazionale,  
comunitario e  
nazionale



I giuristi sanno bene come non sia affatto semplice il cammino necessario per trasformare un'idea in un vero e proprio principio giuridico.

Questo capitolo esamina brevemente – in primo luogo – l'affermazione e lo sviluppo del principio di precauzione nel **diritto internazionale**, nel **diritto comunitario** e nel nostro **diritto nazionale**.

### A livello internazionale

Il riconoscimento universale del principio di precauzione è intervenuto in occasione della **Conferenza ONU del 1992 di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo**. Ed è significativo che proprio in quella sede – insieme con la più solenne proclamazione del principio – siano giunti i primi avvertimenti riguardanti i **limiti** della sua possibile applicazione e – soprattutto – le **cautele** (precauzioni?) che occorre utilizzare nel maneggiarlo<sup>76</sup>.

Con il nuovo millennio, il principio di precauzione (o l'approccio precauzionale, secondo il linguaggio preferito oltre Oceano) ha costituito uno degli aspetti fondamentali di numerosi Accordi internazionali, fra i quali si segnalano:

<sup>76</sup> Riporto testualmente il passaggio fondamentale della Dichiarazione di Rio: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious and irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation". Quattro gli aspetti da sottolineare: si parla di "approccio" precauzionale (concetto apparentemente più flessibile rispetto al "principio" di precauzione); si fa riferimento alle concrete possibilità di applicazione della precauzione da parte degli Stati; si sottolinea il carattere "serio e irreversibile" che il paventato danno deve presentare; si evidenzia che le misure di cautela devono essere efficienti dal punto di vista del rapporto costi-benefici.

- il **Protocollo di Cartagena del 2000 sulla Biosicurezza**<sup>77</sup>;
- la **Convenzione di Stoccolma del 2001 sugli Inquinanti Organici Persistenti (POPs)**, che individua un numero definito e preciso di sostanze considerate a rischio, la cui produzione deve pertanto cessare, e che viene generalmente considerato – tanto dai produttori come dagli ambientalisti – una equilibrata espressione del principio di precauzione;
- la **Convenzione di Londra del 2001 sulle vernici antivegetative per imbarcazioni (*Anti-Fouling Systems on Ships*)**.

Si è discusso in dottrina in merito al **significato del principio di precauzione nell'ambito del diritto internazionale**. Recentemente, un lungo ed accurato studio – che ha passato in rassegna centinaia di Trattati, accordi, dichiarazioni e sentenze – ha sostenuto con argomentazioni convincenti che il principio di precauzione ormai costituisce:

- un **principio generale** del diritto internazionale;
- un **importante principio del diritto dei Trattati** ambientali, incorporato in oltre cinquanta accordi multilaterali;
- una **regola del diritto internazionale consuetudinario**, come tale applicabile anche agli Stati che non hanno sottoscritto i predetti Trattati.

#### **Nel diritto comunitario**

Il principio di precauzione entra ufficialmente nel Trattato – benché non venga da esso espressamente definito – attraverso le modifiche apportate con il **Trattato di Maastricht (1992)**. Ed in tale momento perciò si affianca ai **preesistenti principi**: chi inquina paga, prevenzione e correzione alla fonte. Con l'opportuna precisazione – in seguito ribadita e precisata dal Trattato di Amsterdam (1997) – secondo la quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente – e fra esse dunque anche quella della precauzione – devono essere **integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie**.

Anche il progetto di nuova **Costituzione europea** – come è noto sospeso in seguito all'esito dei referendum svoltisi in Francia ed Olanda – significativamente proclamava (art. III-233) il **principio di precauzione come uno dei fondamentali obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale**; ed è importante che lo stesso art. III-233 contenesse l'esplicita affermazione dell'obbligo

<sup>77</sup> Il Protocollo di Cartagena è un documento molto importante che regola a livello internazionale il trasporto e il commercio degli OGM (organismi geneticamente modificati) in nome della difesa della biodiversità delle specie vegetali e dei possibili rischi per la tutela della salute.

dell'Unione di tener conto, nel predisporre la politica in materia ambientale, “*dei dati scientifici e tecnici disponibili*”.

Anche due documenti allegati al progetto di Costituzione europea rivestivano notevole importanza per l'interpretazione e l'applicazione del principio di precauzione.

In primo luogo, infatti, il **Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** prevedeva che i progetti di atti legislativi europei fossero *motivati con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità*: ed a tal fine essi dovevano essere accompagnati da una scheda di valutazione contenente svariati dati qualitativi e quantitativi.

In secondo luogo, la **Dichiarazione n. 12 sulle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali** conteneva alcuni chiarimenti (con un esplicito e significativo accenno proprio al principio di precauzione) in merito alla distinzione fra “diritti” e “principi” sancita dall'art. II-112 comma 5 della Costituzione<sup>78</sup>. La Dichiarazione chiariva che il principio di precauzione – proprio perché *principio* e non *diritto* – **non può dare adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri**.

Quali i rapporti fra i diversi principi richiamati nel Trattato per le politiche ambientali, ed in particolare fra il principio di prevenzione e quello di precauzione?

Secondo parte della dottrina, il principio di precauzione non si distinguerebbe nella sostanza in modo rilevante da quello di prevenzione.

Condivido, al riguardo, la diversa opinione dottrinale secondo la quale la distinzione invece:

- è necessaria e giuridicamente rilevante, per ragioni letterali (la precauzione è stata inserita nel Trattato attraverso una modifica esplicita) e logiche (la precauzione nasce in Germania al fine di aumentare il livello di tutela offerto dalla prevenzione);
- risiede nel grado di incertezza che circonda la probabilità del rischio: mentre il principio di prevenzione viene in gioco di fronte ai *rischi certi*, quello di precauzione è finalizzato alla difficile gestione dei *rischi incerti*.

Un ulteriore profilo di autonomia della precauzione rispetto alla prevenzione risiederebbe – secondo parte della dottrina – nella teoria (sviluppata dalla dottrina germanica) *dello spazio libero*, se-

<sup>78</sup> Secondo tale articolo, “Le disposizioni della Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi o esecutivi adottati da istituzioni, organi o organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze”. Tali disposizioni, inoltre, “possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di tali atti”.

condo la quale per consentire l'ulteriore sviluppo della civiltà (mostrando così anche responsabilità verso le generazioni future) è necessario conservare spazi liberi.

Nella legislazione italiana ambientale vigente prima dell'entrata in vigore della legge delega n. 308/2004 (della quale fra breve si dirà), il principio di precauzione non trovava un espresso richiamo di carattere generale: pur se, ovviamente, secondo l'articolo 10 della Costituzione, *L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*.

Il principio di precauzione era comunque da diversi anni espressamente menzionato in alcune normative di settore: esempio tipico è quello dell'inquinamento elettromagnetico, disciplinando il quale la legge 22 febbraio 2001 n. 36 pone fra i propri obiettivi quello di "promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione".

Sempre più spesso, inoltre, le normative più disparate espressamente richiamano la vigenza dei principi dell'ordinamento comunitario e pertanto – nell'ambito di essi – del principio di precauzione. Così, ad esempio, l'art. 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15 – recante modifiche alla legge n. 241/1990, concernente norme generali sull'azione amministrativa – prevede che l'attività amministrativa sia retta dai principi dell'ordinamento comunitario: così conferendo ai medesimi non certo giuridica esistenza nell'ordinamento italiano (che certo preesisteva), ma comunque *uno spazio e un rilievo un tempo inimmaginabili*.

In ambito diverso, il recente Decreto Ministeriale 31 gennaio 2005 (in Supplemento Ordinario alla G.U. n. 135 del 13 giugno 2005) – recante "Emanazione delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili" – cita ripetutamente il principio di precauzione, peraltro in un duplice (e non sempre del tutto pertinente) contesto e significato. Da un lato, infatti, esso viene affiancato al (e per certi aspetti confuso con il) principio di prevenzione, laddove<sup>79</sup> si stabilisce che, sulla base di entrambi i principi, *le prestazioni ambientali dovranno essere conseguite preferibilmente attraverso l'adozione di tecniche di processo piuttosto che attraverso l'adozione di tecniche di depurazione*. Dall'altro, il principio di precauzione viene ripetutamente considerato come il fondamento giuridico delle norme che pongono a carico dell'imprenditore l'onere di dimostrare la ragionevolezza tecnica ed economica dell'eventuale decisione di adottare *tecniche di depurazione di elevata prestazione anziché tecniche di processo*<sup>80</sup>, ovvero

<sup>79</sup> Paragrafo II.8 dell'Allegato II, contenente le *Linee guida generali*.

<sup>80</sup> Paragrafo III.1 dell'Allegato II, contenente le *Linee guida generali*.

di proporre *tecniche diverse da quelle individuate nelle Linee Guida di settore*<sup>81</sup>.

Peraltro, lasciando ora da parte i menzionati riferimenti specifici e settoriali al principio, va ricordato che la legislazione ambientale italiana ha recentissimamente conosciuto una radicale riforma, per effetto della recente approvazione del Decreto legislativo (attualmente in fase di pubblicazione sulla G.U.) attuativo della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante *Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*.

Orbene, l'articolo 2 della legge delega già inseriva fra i **Principi e criteri direttivi generali** l'obbligo, per tutti i decreti legislativi di settore, di rispettare la "affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio *chi inquina paga*".

Il Decreto legislativo attuativo della legge delega menziona ripetutamente in modo espresso il principio di precauzione, principalmente ma non esclusivamente nell'ambito delle disposizioni sul danno ambientale.

In primo luogo, l'art. 301 del Decreto legislativo in esame è specificamente dedicato – nell'ambito della Parte sesta (*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*) – alla **Attuazione del principio di precauzione**. Il primo comma di esso prevede, in termini generali, che "in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato Ce, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio, deve essere assicurato un alto livello di protezione". I successivi commi dell'articolo sono tuttavia esplicitamente finalizzati a definire i limiti e le condizioni di applicazione del principio, prevedendo che:

- "l'applicazione del principio concerne il rischio che comunque possa essere individuato a sèguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva";
- le **misure di cautela** adottabili dal Ministro ai sensi dell'art. 304 del Decreto legislativo (*Azione di prevenzione*) siano:
  - a) **proporzionali rispetto livello di protezione che s'intende raggiungere**;
  - b) **non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate**;
  - c) **basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri**;
  - d) **aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici**.

<sup>81</sup> Paragrafo III.2 dell'Allegato II, contenente le *Linee guida generali*.

L'art. 307 del Decreto legislativo in esame precisa poi che “le decisioni che impongono misure di precauzione ...” siano adeguatamente motivate e “comunicate senza indugio all’operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi”.

Quanto poi ai costi dell’attività di *Precauzione, prevenzione e ripristino*, l’art. 308 del Decreto legislativo dispone quanto segue:

- il Ministro recupera, anche attraverso garanzie reali o fidejussioni bancarie a primo rischio assoluto, dall’operatore che ha causato l’imminente minaccia di danno i costi sostenuti dallo Stato in relazione alle azioni di precauzione prevenzione e ripristino;
- il Ministro determina peraltro di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria sia maggiore dell’importo recuperabile;
- non sono a carico dell’operatore i costi delle azioni di Precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente al presente Decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l’esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;

b) è conseguenza dell’osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un’emissione o di un incidente imputabili all’operatore; in tal caso il Ministro adotta le misure necessarie per consentire all’operatore il recupero dei costi sostenuti;

- l’operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 che precede intraprese conformemente al presente Decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l’intervento preventivo a tutela dell’ambiente è stato causato da:

a) un’emissione o un evento espressamente consentiti da un’autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all’allegato III alla direttiva 2004/35/CE, applicabili alla data dell’emissione o dell’evento e in piena conformità delle condizioni ivi previste;

b) un’emissione o un’attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un’attività, che l’operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell’emissione o dell’esecuzione dell’attività.

- Le misure adottate dal Ministro in attuazione delle disposizioni di cui al presente Decreto lasciano impregiudicata la responsabilità e l’obbligo risarcitorio del trasgressore interessato.



L'art. 309 del Decreto legislativo (*Richiesta di intervento statale*) consente espressamente a Regioni ed Enti locali, nonché alle persone fisiche o giuridiche *che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione* di presentare al Ministro, depositandole presso le Prefetture – Uffici del territorio, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e di chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma del presente Decreto. I sopra menzionati soggetti, poi, sono legittimati – ai sensi del successivo art. 310 – *ad agire secondo i principi generali (ma con alcune particolarità procedurali) per ... il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.*

Il principio di precauzione viene infine esplicitamente menzionato nell'ambito delle disposizioni riguardanti i rifiuti, contenute nel Decreto legislativo in esame. In particolare, secondo l'art. 178, “la gestione dei rifiuti ... deve conformarsi ai principi di precauzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario *chi inquina paga*”.

Oltre ai riferiti casi di esplicita menzione del principio di precauzione, esso viene implicitamente evocato in altre disposizioni, quali ad esempio:

- quelle che rinviano in generale ai principi comunitari in materia ambientale;
- quelle che – nel definire il danno ambientale – fanno riferimento a situazioni tali da generare un *rischio significativo di effetti nocivi*.

Conclusivamente, può affermarsi che, tanto per effetto dei richiami specifici contenuti in normative primarie e secondarie di settore, quanto (e soprattutto) sulla base della normativa comunitaria e delle “Nuove norme” ambientali emanate in attuazione della legge delega n. 308/2004, il principio di precauzione è oggi certamente, anche in Italia, uno dei fondamentali criteri per l'interpretazione e l'applicazione di tutta la normativa nazionale di settore in materia di ambiente.

## Che cosa comporta, e come deve essere applicato, il principio di precauzione?

Parte della dottrina americana – seguita sul punto da alcuni Autori europei – ne ha da tempo sottolineato le due possibili definizioni:

- una versione *forte*, secondo la quale non si può portare avanti una attività se non vi è la prova che non è nociva: in altre parole, occorre evitare di agire quando l'azione potrebbe essere rischiosa;
- una versione *debole*, secondo la quale la mancanza di assolute certezze scientifiche non è di per sé un valido motivo per evitare l'adozione di determinate cautele.

Le due versioni del principio certamente esistono, ma i termini sopra indicati per definirle ("forte" e "debole") mi appaiono inappropriati. Il principio di precauzione si rivela infatti veramente "forte" ed efficiente quando viene applicato nella sua versione ragionevole (indicata dalla dottrina citata come "debole"); diviene invece debolissimo (se non come strumento di propaganda politica) e poco serio quando si pretende di promuoverne la versione sopra definita come "forte".

Probabilmente è più corretta la definizione recentemente proposta da chi qualifica la prima versione del principio come **rigida** (*strict*) e la seconda come **attiva** (*active*). La versione rigida del principio presenta due problemi: in primo luogo, quasi ogni azione (specialmente nel campo della ricerca) ha un certo margine di rischio; in secondo luogo, anche l'inazione ha i suoi rischi, talora molto elevati. Ne consegue che un filone di ricerca potenzialmente assai utile per ridurre un certo rischio, ma tale da determinare una modesta possibilità del sorgere di un rischio diverso, verrebbe vietato sulla base della versione rigida del principio di precauzione. Al contrario, la versione attiva del principio impone di scegliere alternative meno rischiose se disponibili, e di assumere responsabilità per i potenziali rischi: in altre parole, essa richiede maggiore, non minore, azione.

Ma la forza mediatica della definizione "rigida" del principio – e la sua straordinaria utilità come strumento *politicamente corretto* finalizzato a guadagnare un facile consenso elettorale – condizionano anche molti di coloro che ben comprendono l'assurdità del principio nella sua versione "forte" o "rigida". Costoro infatti, anziché sforzarsi di promuovere la versione "attiva" del principio, ne combattono in modo generico la valorizzazione nell'ordinamento giuridico, soprattutto se effettuata a livello costituzionale.

Il diritto comunitario è apertamente schierato in favore della definizione "attiva" del principio di precauzione. Il documento de-

cisivo, da questo punto di vista, consiste nella Comunicazione 2 febbraio 2000 della Commissione.

Dal punto di vista istituzionale, quanto all'efficacia della Comunicazione, la giurisprudenza comunitaria ha anche recentemente ribadito – proprio in una sentenza riguardante il principio di precauzione e la Comunicazione in commento<sup>82</sup> – che “le istituzioni comunitarie possono imporsi indirizzi per l'esercizio dei loro poteri discrezionali mediante atti non previsti all'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE), in particolare con comunicazioni, nei limiti in cui tali comunicazioni contengano regole indicative sulla condotta che tali istituzioni devono tenere e non derogino alle norme del Trattato.... In tal caso il giudice comunitario verifica, in attuazione del principio della parità di trattamento, se l'atto impugnato sia conforme agli orientamenti che le istituzioni si sono autoimposte con l'adozione e la pubblicazione di tali comunicazioni”.

Ciò premesso, e passando ora ai contenuti, la Comunicazione in esame opportunamente precisa che:

- a) l'applicazione del principio comunque presuppone un rischio (di livello incerto, ma) individuato<sup>83</sup>, vale a dire *una preliminare valutazione scientifica obiettiva*, la quale indichi che *vi sono ragionevoli motivi di temere ....*;
- b) quando una determinata azione viene considerata necessaria sulla base del principio di precauzione, essa dovrebbe fra l'altro essere:
  - **proporzionale** al livello prescelto di protezione;
  - **non discriminatoria** nella sua applicazione;
  - **coerente** con misure analoghe già adottate;
  - **basata** su un esame dei potenziali vantaggi ed oneri (possibilmente attraverso un'analisi costi/benefici);
  - **soggetta a revisione** (e dunque provvisoria) alla luce dei nuovi dati scientifici;
  - **in grado di attribuire la responsabilità** per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio.

Un punto particolarmente delicato della Comunicazione della Commissione consiste nel riconoscimento, in essa contenuto, del fatto che, pur essendo indispensabile una “**valutazione scientifica** quanto più completa possibile, ... giudicare quale sia un livello di ri-

<sup>82</sup> Tribunale di Prima Istanza, 11 settembre 2002, in causa T-13/99.

<sup>83</sup> La direttiva 2001/18 sugli organismi geneticamente modificati, nel menzionare il principio di precauzione, precisa che esso consente di agire *quando effetti potenzialmente pericolosi siano individuabili su base scientifica obiettiva, ma il livello del rischio non sia determinabile con sufficiente certezza.*

schio accettabile per la società costituisce una responsabilità eminentemente politica”. Ne consegue – come recentemente osservato con acutezza in un documento di conclusioni dell’Avvocato generale<sup>84</sup> – una “distinzione tra valutazione e gestione dei rischi, la prima spettante alla scienza e la seconda alla politica”, con la conseguente possibilità, in casi estremi, che “una decisione presa a livello comunitario a titolo di gestione del rischio può discostarsi dalle conclusioni a cui è pervenuta la scienza”: ma con la assoluta necessità, in questo caso, che le ragioni politiche della decisione siano “chiare e distinte dalle valutazioni scientifiche”, e con la precisazione che “il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nel ricorso al principio di precauzione è tanto più ristretto, quanto più essi si allontanano dall’analisi scientifica e si basano sul giudizio politico”.

Sul piano strettamente giurisdizionale, il parametro da utilizzare al fine di effettuare il controllo giudiziario anche su queste scelte di natura politica è quello cd. di *ragionevolezza*.

L’autorevolezza della Comunicazione della Commissione è stata successivamente rafforzata da diversi successivi documenti di altri organismi comunitari, fra i quali si segnala (insieme con il parere del Comitato economico e sociale europeo del 2 marzo 2000) la **Risoluzione 4 dicembre 2000 del Consiglio**, che:

- espressamente dichiara di condividere *gli orientamenti di massima* espressi dalla Commissione;
- precisa che la valutazione scientifica del rischio *deve seguire un percorso logico, ... in un contesto di ricerca appropriato ... a livello nazionale e internazionale*;
- “insiste” sulla necessità di una preventiva analisi economica *dei vantaggi e degli oneri risultanti dall’azione o dall’inazione*.

L’esame, condotto in precedenza, delle diverse accezioni del principio di precauzione costituisce l’occasione opportuna per esporre uno stereotipo piuttosto comune, contestandone insieme la fondatezza. Si tratta dell’idea secondo la quale il principio di precauzione verrebbe applicato in modo rigoroso in Europa, ed invece dimenticato – od interpretato in modo permissivo – negli U.S.A. Una documentata ricerca (condotta da studiosi di entrambe le sponde dell’Oceano) dimostra che così non è. U.S.A. ed Europa non differiscono nell’idea di precauzione, né nella sua rigidità in termini generali, quanto invece nei criteri di applicazione di questa idea ai diversi tipi di rischi. In altre parole, gli U.S.A. adottano maggiori cautele in settori nei quali l’Europa è meno cautelativa, e viceversa.

<sup>84</sup> Conclusioni dell’avvocato generale Poiares Maduro del 14 settembre 2004 in causa C-41/02.

*The hard question is not whether something is bad or good, ... it is finding the point of optimality amidst risks on all sides. The regime we now have is too often radical in its stark dichotomies; the future may be radical in its moderation (Jonathan B. Wiener<sup>85</sup>).*

*Il principio di precauzione permette di passare da una generica attitudine alla cautela ed alla prudenza all'individuazione di un percorso, anche procedurale, che i pubblici poteri sono chiamati a seguire nelle situazioni di incertezza (Comitato Nazionale di Bioetica<sup>86</sup>).*

Le numerose diverse possibili formulazioni del principio di precauzione – ne sono state individuate diciannove – variano in modi sottili ma non irrilevanti, principalmente con riferimento al livello di prova scientifica richiesto per poter invocare il principio ed alle caratteristiche delle azioni di cautela da adottare.

Non è tuttavia condivisibile – particolarmente con riferimento al diritto europeo – la tesi secondo la quale le differenze rinvenibili nelle definizioni del principio lo renderebbero uno strumento *arbitrario e capriccioso*<sup>87</sup>, come tale da bandire dal diritto internazionale e dagli ordinamenti nazionali. Ed infatti:

- nel diritto europeo, il principio: a) viene (non definito, ma) solennemente affermato nel Trattato e nella Costituzione; b) deve essere interpretato ed applicato secondo linee guida di carattere generale definite per tutti i "Principi" costituzionali, che hanno un regime diverso dai "Diritti"; c) ha un contenuto illustrato con sufficiente (anche se perfettibile) chiarezza nella Comunicazione 2 febbraio 2000 della Commissione;
- le pur esistenti incongruenze nell'applicazione pratica del principio devono essere tenute in considerazione dalla dottrina e dalla giurisprudenza (come da sempre avviene per tutti i "Principi" costituzionali) al fine di affinare la definizione del principio di precauzione ed i criteri per la sua applicazione;
- infine, le critiche più radicali verso la giurisprudenza delle Corti europee in merito al principio di precauzione si basano su una lettura parziale e gravemente incompleta di tale giurisprudenza.

<sup>85</sup> Citazione tratta dall'intervento di Jonathan B. Wiener *Hormesis and the Radical Moderation of Law*, in BELLE, (Biological Effects of Low Level Exposure), *Hormesis and Environmental Regulation: Views from the Legal Profession*, in BELLE Newsletter, vol. 9, n. 2, January 2001, pp. 1-41.

<sup>86</sup> COMITATO NAZIONALE DI BIOETICA, *Il principio di precauzione: profili bioetica, filosofici, giuridici*, in [www.palazzochigi.it/bioetica/pareri.html](http://www.palazzochigi.it/bioetica/pareri.html), p. 30.

<sup>87</sup> Esattamente in questi termini – persino nel titolo del loro volume – MARCHANT e MOSSMAN, *Arbitrary & Capricious. The Precautionary Principle in the European Union Courts*, The American Enterprise Institute Press, 2004, pp. VII-95, i quali – in un crescendo francamente eccessivo di polemica – ulteriormente qualificano il principio di precauzione come *reckless, arbitrary, ill-advised* (p. 1), *ambiguous, imprudent, untenable* (p. 3), *nebulous* (p. 14), *unworkable in practice, inconsistent* (p. 64) e *unreasonable* (p. 65).

Dunque il principio di precauzione – oltre a corrispondere ad un’idea da taluni contestata, ma ormai largamente diffusa nella cultura politica moderna – è ormai ufficialmente riconosciuto dagli ordinamenti giuridici a livello internazionale, europeo e nazionale. Il suo significato corretto (nella versione “attiva” che tutti i documenti giuridici più importanti sostengono) non impone la passività e l’inazione, ma al contrario richiede:

- approfondimenti scientifici (da affidare preferibilmente ad agenzie nazionali o sopranazionali e da validare attraverso lo strumento della “peer review”);
- il trasparente e pieno coinvolgimento nelle decisioni amministrative di tutti i portatori di interesse e, più in generale, l’ampia utilizzazione di sistemi procedurali e di gestione, da considerare come la risposta più efficiente all’incertezza conoscitiva;
- **analisi costi-benefici** anche di natura qualitativa;
- l’individuazione di **misure di cautela** da inserire in modo non traumatico nella legislazione vigente e proporzionate rispetto al rischio, che – per quanto incerto nelle sue dimensioni – deve essere individuato e (quantomeno) serio.

I diversi possibili rischi vanno naturalmente valutati congiuntamente, al fine di valutare problematiche quali l’*effetto galleria* e il *Risk Tradeoff*, oltre che di tenere adeguatamente conto delle diverse possibili relazioni fra la dose di esposizione ed il rischio.

A tali considerazioni si può aggiungere che l’applicazione pratica del principio di precauzione può avere un’applicazione opportunamente differenziata in relazione:

- ai possibili effetti “distributivi” delle misure di cautela, le quali – in determinate situazioni – possono essere favorevoli per determinate categorie di soggetti (ad esempio categorie economicamente meno favorite, bambini) e meno favorevoli per altre;
- alla natura esistente o nuova degli impianti industriali interessati: per i primi, infatti, i costi di adeguamento a nuove regolamentazioni sono inevitabilmente assai più alti, e ciò rende differenziati – nei due casi – gli esiti dell’analisi costi-benefici.

Non devono naturalmente essere taciute le difficoltà. Al riguardo, l’aspetto più delicato consiste nella circostanza che, come ha osservato la Commissione europea<sup>88</sup>, pur essendo indispensabile una *valutazione scientifica quanto più completa possibile, ... giudicare quale sia un livello di rischio accettabile per la società costituisce una responsabilità eminentemente politica*: con la conseguente possibilità, in casi estremi, che *una decisione presa a livello comunitario a titolo di gestione del rischio può discostarsi dalle conclusioni*

<sup>88</sup> Nella propria Comunicazione del febbraio 2000.

a cui è pervenuta la scienza. In un analogo ordine di idee, alcuni studiosi collegati all’Agenzia Europea per l’Ambiente avvertono – ed il suggerimento, anche per l’autorevolezza della fonte, non può essere trascurato – che la giusta considerazione per la voce della comunità scientifica non deve indurci a trascurare, nell’esame di un problema ambientale, le conoscenze locali, e le valutazioni dei più diversi gruppi di interesse<sup>89</sup>.

Tuttavia, laddove la politica decide di parzialmente sostituirsi alla scienza, è fondamentale un atteggiamento di massima trasparenza, i cui fondamenti culturali – in fondo – si rinvergono ancora nell’idea popperiana della *società aperta*. In questo caso, in altre parole, è assolutamente necessario che le ragioni politiche della decisione siano *chiare e distinte dalle valutazioni scientifiche*, con la ulteriore precisazione che *il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nel ricorso al principio di precauzione è tanto più ristretto, quanto più essi si allontanano dall’analisi scientifica e si basano sul giudizio politico*<sup>90</sup>.

Riassuntivamente, si deve oggi affermare l’esistenza – in ogni applicazione del principio di precauzione – di un vero e proprio dovere di equilibrio<sup>91</sup>. Equilibrio oggi mancante nella nostra legislazione ambientale, ma indispensabile affinché il principio in esame sia davvero utile per riconciliare scienza e società. I veri difensori del principio di precauzione, insomma, sono coloro che – applicandolo in modo “equilibrato” (potremmo dire, con molte precauzioni...) – contribuiscono a renderlo più forte, autorevole ed accettato: non soltanto – è il caso di ricordarlo sempre – nei Paesi più avanzati<sup>92</sup>, ma anche nel sempre più interconnesso *villaggio globale*.

<sup>89</sup> Cfr. al riguardo HARREMOES, *The Precautionary Principle in the 20th Century. Late Lessons from Early Warnings*, European Environment Agency, 2002, pp. XX-268. Anche SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, 2005, p. 127 – pur nell’ambito di uno studio apertamente e intelligentemente schierato in favore della versione “attiva” del principio di precauzione – riconosce che, quando l’informazione e l’educazione non funzionano, può essere necessario rispondere con regole di cautela, in una certa misura, anche alle paure infondate dell’opinione pubblica.

<sup>90</sup> Conclusioni dell’avvocato generale Poirares Maduro del 14 settembre 2004 in causa C-41/02.

<sup>91</sup> Per una accurata ricostruzione del *linguaggio filosofico dell’equilibrio*, v. ACCARINO, *La bilancia e la crisi. Il linguaggio filosofico dell’equilibrio*, Ombre corte, 2003, pp. 144.

<sup>92</sup> I quali forse potrebbero permettersi ancora per qualche tempo una elevata percentuale di *errori dal lato sicuro*.







PARTE VI

# CONSULTA NAZIONALE

Roma, Sede 24 marzo 2006





# Relazione

## Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie

### Presentazione del Nono Rapporto CISF sulla famiglia

Prof. FRANCESCO BELLETTI  
Direttore del Centro Internazionale Studi Famiglia (CISF) e docente di  
Politica Sociale all'Università Cattolica di Milano

Il Rapporto Cisf: uno strumento per leggere la società "dal punto di vista della famiglia"



Le riflessioni su famiglia e lavoro sviluppate nel Nono Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia seguono una logica che caratterizza i rapporti del CISF, pubblicati fin dal 1989 ogni due anni, che non si propone di svolgere un monitoraggio nel tempo di alcune tendenze/indicatori prefissati (tasso di natalità, divorzialità, dati strutturali), ma mette a tema una parola chiave, un luogo chiave dell'esperienza familiare e della sua rilevanza sociale, che appare decisiva in quel momento storico.

Una seconda caratteristica del Rapporto Cisf è l'ottica multidisciplinare, integrando, oltre alle competenze sociologiche, necessarie per un Rapporto, anche quelle psicologiche, giuridiche, economiche, teologico-pastorali a partire dalla scelta di metodo per cui l'interdisciplinarietà è strumento indispensabile e ineludibile per "leggere la famiglia".

Il Nono Rapporto (novembre 2005) ha finalmente messo a tema la relazione "famiglia e lavoro"; era un tema che a me stava particolarmente a cuore ed era da un po' di anni che ragionavamo su questo, nella scelta del tema di fondo. Vale però la pena di ricordare brevemente alcuni dei temi già affrontati nei Rapporti precedenti, che descrivono, in qualche modo, il posto della famiglia nella società italiana.

Il Primo rapporto (1989) parlava della famiglia autopoietica, cioè di una famiglia che era costretta a fare da sé, a contare soprattutto sulle proprie risorse, perché leggeva l'ambiente esterno come

ostile o al massimo indifferente. Emergeva quindi una famiglia responsabile, disponibile a prendersi carico dei propri bisogni, ma anche in difficoltà a pensare che di fronte a bisogni eccedenti, come ad esempio l'entrata di un figlio giovane nel mondo del lavoro, potesse trovare fuori delle passerelle, dei supporti, e quindi si organizzava da sola. Questo nodo, in qualche modo, può essere osservato ancora adesso, dopo venti anni di storia della famiglia e della società: cioè la difficoltà di aiutare le famiglie a pensare all'ambiente esterno come amichevole. D'altra parte se guardiamo come sono organizzati i tempi delle città, il mondo del lavoro, ma anche il mondo dei media, ecc. non troviamo grandi atteggiamenti amichevoli nei confronti della famiglia. Quindi questa chiave interpretativa rimane ancora molto importante.

Successivamente abbiamo messo a tema (Terzo Rapporto, 1993) la questione della cittadinanza della famiglia, cioè la famiglia non solo come spazio privato agli affetti e dei sentimenti, ma come un luogo socialmente rilevante, cioè uno spazio in cui si genera un'alleanza tra persone, un mediatore di alleanza tra persone e società. Questo ha tutta una serie di ripercussioni anche in termini giuridici, che a noi sembrava importante.

Un altro nodo tuttora centrale è quello dell'equità tra le generazioni (Secondo e quarto Rapporto, 1991 e 1995), sottolineando che la famiglia è un mediatore solidaristico tra le generazioni, mentre la società non svolge in modo altrettanto efficace tale funzione (generando anche una sorta di "conflitto inespresso tra le generazioni"). Un esempio di queste dinamiche, collegato al tema "lavoro", è che soprattutto all'interno della famiglia i giovani trovano progetti e possibilità di aiuto per il proprio futuro, cioè soprattutto grazie alla capacità di redistribuzione familiare i giovani possono mettere su casa e metter su famiglia, mentre questa scelta di vita appare ben poco sostenuta e supportata dal sociale, dove i gruppi, le generazioni sono essenzialmente contrapposte. Emergeva nel complesso, da questa analisi, che la generazione adulta occupa con forza la scena, sfrutta le risorse, scarica debiti sulle generazioni future. In sintesi, dal punto di vista sociale le generazioni sono contrapposte, mentre dentro i sistemi familiari nella maggior parte dei casi le generazioni sono alleate.

Altri temi rilevanti sono stati affrontati nel Sesto Rapporto (1999), su welfare e famiglia, e nell'Ottavo (2003), che scommetteva sulla "famiglia come capitale sociale", cioè sull'idea (confermata nelle analisi) che la famiglia, più che "consumare" prestazioni solidaristiche societarie, prima di tutto genera cittadinanza attiva, atteggiamenti di fiducia, atteggiamenti cooperativi: è cioè un luogo educativo anche alla socialità. Proprio questo potrebbe diventare un nuovo modo di fare alleanza tra famiglia e società.

Nell'affrontare il tema famiglia e lavoro, con il Nono Rapporto, è emersa prima di tutto la centralità della questione "tempo". Dal punto di vista familiare è un tema decisivo, soprattutto perché sono implicate due questioni fondamentali per fare famiglia: l'uso del tempo e le risorse per vivere. Cioè il rapporto tra famiglia e lavoro è caratterizzato significativamente da almeno questi due fattori:

- il tempo è una risorsa "limitata", non comprimibile né moltiplicabile, e il lavoro e i tempi della famiglia sono di fatto in competizione sul suo uso, soprattutto per i genitori;
- la vita familiare vive di concretezza, quindi vive di reddito, vive di scelte rispetto agli stili di vita, vive di quella materialità dentro cui si possono fare anche tanti ragionamenti sull'alleanza di coppia, sui valori familiari, ma questi devono essere poi compatibili e congruenti con uno scenario anche di autosostentamento.

Insomma si lavora anche per vivere, ed è in ambito familiare che si decide di quanti soldi abbiamo bisogno per poter continuare a vivere, è la dimensione della mia famiglia che definisce il mio fabbisogno, il mio investimento lavorativo, e il mio rapporto con il mondo del lavoro.

Il rapporto quindi ha sviluppato le sue analisi a partire dall'idea che la conciliazione tra famiglia e lavoro sia una variabile decisiva per la qualità di vita delle famiglie. Questo in una situazione in cui il sistema Italia si deve confrontare con un sistema internazionale. Quando si riflette su questi argomenti bisogna avere in mente che alcune cose sono definite anche altrove, e che nel bene e nel male la dimensione soprannazionale qualifica i problemi. Non vorrei usare la parola globalizzazione, perché è eccessivamente sintetica e troppo spesso una "scorciatoia" per evitare analisi più serie, ma essa descrive sinteticamente lo scenario entro cui devono essere collocate le riflessioni più puntuali in ambito nazionale.

Potremmo ricordare, per esempio, che questo è l'anno internazionale della mobilità dei lavoratori per l'Unione Europea, il che significa scaricare sulla famiglia la sfida della mobilità. Che vuol dire, per esempio: ti mando a lavorare tre anni in un'azienda in un'altra nazione, che ne è della tua famiglia? Oppure, voi due lavorate in due città diverse marito e moglie: che cosa ne è dei tempi e dell'esperienza familiare?

Basti pensare, ancora, anche alla vicenda dell'immigrazione in Italia: come questo ha a che fare con i sistemi familiari: sia perché le famiglie producono una domanda in termini di aiuto domestico, in termini di cura delle persone anziane, sia perché alle famiglie arriva la sfida della multiculturalità, dell'incontro con le diversità; nelle scuole le famiglie incontrano attraverso i loro bambini ormai uno scenario molto differenziato, non più omogeneo, dal punto di vista delle culture di riferimento, dei modelli familiari, dei

valori religiosi. Quindi i confini dell'Italia non bastano a definire il problema.

Un terzo elemento è che per esempio negli altri paesi europei troviamo politiche familiari e politiche di conciliazione molto più efficaci. Il caso dell'Olanda, che ha l'80% di donne che lavorano, di cui l'80% lavora part-time, è un facile esempio per confrontare il nostro sistema con un modello in cui l'organizzazione del lavoro è più flessibile e più conciliabile. Quindi anche questo ci dice che i confini della questione Italia sono allargabili.

L'idea di fondo, forse la più innovativa, del Nono Rapporto (proposta da Pierpaolo Donati, che è il curatore dei rapporti fin dal 1989, e trattata collegialmente dai diversi autori del Rapporto) è che ragionare su famiglia e lavoro significa ragionare soprattutto sulle relazioni tra famiglia e lavoro, e non solamente sulle politiche settoriali. Il tema è molto argomentato nel capitolo introduttivo di Donati e soprattutto nelle conclusioni, usando l'espressione "politiche relazionali", al punto da arrivare a proporre dei "contratti relazionali". La pretesa e l'ambizione del messaggio di questo Rapporto è che la dimensione relazionale (delle persone ma anche della relazione tra i due mondi, familiare e lavorativo) può diventare non solo discorso interpretativo, ma anche oggetto di "contrattazione contrattuale" nei rapporti tra le parti sociali. Ovviamente questa è una sfida anche al modo in cui vanno oggi le relazioni industriali.

La seconda conseguenza è che occorre leggere e riorganizzare il nostro sistema di welfare, il nostro sistema di protezione, di garanzia di benessere, di distribuzione del benessere non più basato a partire dal lavoro, non più come un *workfare*, ma come un vero *welfare*, cioè come un sistema di politiche che non si affida solamente alla protezione del lavoro per proteggere la gente e per generare benessere, ma che valorizza anche altri luoghi e dimensioni (soprattutto il benessere come costruzione multidimensionale, fondata su elementi materiali, relazionali e valoriali).

In concreto, per capire questo secondo punto, anch'esso aspetto decisivo del Rapporto, conviene riflettere sul fatto che venti/trent'anni fa una famiglia con un percettore di reddito garantito, con lavoro a tempo pieno e a tempo indeterminato, anche se aveva tre figli non era sotto la linea di povertà, riusciva a mantenere la propria dignità e uno stile/tenore di vita dignitoso. Oggi i dati dell'ISTAT sulla povertà confermano che questa condizione (tre figli con un percettore di reddito pur "garantito") è spesso a rischio di povertà, sulla soglia della linea di povertà o addirittura sotto la linea

di povertà. Significa che un sistema che si era costruito, a partire dal secondo dopoguerra, pensando che il lavoro bastasse a garantire cittadinanza, dignità e protezione sociale, oggi non è più in grado di farlo, perché sono cambiate tante cose, perché i carichi familiari diventano più pesanti, perché il lavoro è diventato più “volatile”, per cui probabilmente la soglia che fa la differenza è il passaggio dai due ai tre figli.

Anche per questo la generatività delle famiglie italiane è così “bloccata”, al punto che il modello prevalente sempre di più è quello del figlio unico. Questo significa quindi che c’è bisogno di un intervento combinato sul lavoro e insieme sulla famiglia, forse non solo e non tanto di una “nuova protezione” del lavoro, ma di una “nuova protezione” (o forse di una “prima” reale protezione!) del familiare.

Quindi i due punti fondamentali sono: politiche relazionali, cioè le idee di fondo sono uscire dal *workfare* verso un *welfare*, che significa politiche anche di protezione e di promozione del sociale non solamente basate sul lavoro.

### Cinque ambiti di promozione della conciliazione famiglia-lavoro

Il Rapporto Cisl non si sottrae alla domanda del “che fare” (che è, ripeto, il punto di vista interpretativo adottato), evidenziando però una priorità “preliminare”, la riqualificazione del luogo sociale “famiglia”, che è una scelta strategica *ex ante*, nell’ipotesi che far stare meglio le famiglie comporti anche far stare meglio sia il sociale che le singole persone. Costruire buone relazioni fra famiglia e società riqualifica la società. Certo c’è l’altro “corno” del dilemma, ossia come riqualificare i sistemi collettivi, che non può essere trascurato. Ci vogliono sia politiche che riguardano i luoghi di vita quotidiani, ma anche politiche capaci di confrontarsi con i sistemi nazionali. Di fatto il dibattito politico pre e post-elettorale hanno parlato nel loro confronto solo di questo secondo aspetto, come se riqualificare la vita quotidiana fosse irrilevante rispetto alle grandi sfide che abbiamo oggi. Invece il Rapporto CISE, in controtendenza rispetto all’atteggiamento complessivo del sistema politico ed economico, vuole riflettere soprattutto a partire dal luogo famiglia. Nel sociale, nel dibattito politico, questo luogo è pesantemente trascurato, a favore delle politiche di sistema.

Nello specifico, si possono individuare, ad una rilettura trasversale dei diversi contributi, cinque ambiti di riconversione, cinque modalità di intervento che possono migliorare il rapporto famiglia e lavoro a favore della qualità di vita delle famiglie:

- il mercato del lavoro;
- i servizi alla famiglia;

- l'*interno* della famiglia;
- il mondo dell'impresa;
- le politiche fiscali.

In ciascuno di questi ambiti si possono fare delle cose buone o si possono impedire delle cose cattive. L'importante è che la speranza di successo non sia affidata ad un intervento solo su una di queste, ma occorre progettare e realizzare un'azione simultanea, "schiacciare contemporaneamente più pedali". Occorre quindi un approccio sinfonico e non monotematico.

### 1) *il mercato del lavoro*

Possiamo sinteticamente individuare quattro parole necessarie nel mercato del lavoro, che oggi sono con varie attenzioni anche nell'agenda della politica e dell'economia.

La prima è: *flessibilità buona*, cioè accettare la sfida della flessibilità, ma essere consapevoli che c'è il rischio della precarietà. D'altra parte il dibattito sulla legge Biagi è un luogo in cui vengono fuori delle posizioni totalmente contrapposte e certamente qualcosa si dovrà fare.

Secondo, *protezione*. In fondo anche da parte del Prof. Tiraboschi (estensore di un capitolo nel Nono Rapporto, e consulente-attuatore della legge 30), sottolinea che mancano ancora oggi i necessari strumenti di protezione sociale capaci di proteggere gli schemi flessibili di entrata nel mondo del lavoro appena introdotti. Quindi qualche ragionamento sul come stiamo costruendo i percorsi di protezione sociale sicuramente dobbiamo farlo (per coprire, per esempio, i periodi di mancata contribuzione pensionistica negli intervalli tra un "lavoro a progetto" e un altro).

La terza parola è *generare opportunità lavorative*; occorre premiare e promuovere la produzione di nuovo lavoro, cioè la generazione di occasioni di lavoro; questo riguarda anche la qualità imprenditoriale del nostro sistema economico, e la prudenza e la modalità in cui si attuano (o "non" si attuano) investimenti produttivi piuttosto che rendite finanziarie, o aziende all'estero. Bisognerebbe trovare strumenti capaci di "promozione selettiva" a favore di chi genera lavoro.

Quarto tema è il già ricordato nodo dei *contratti relazionali*, tema che sfida le forze sociali, gli attori del mercato del lavoro, a pensare a strumenti di garanzia capaci di modularsi anche in percorsi individuali. A partire dal contratto nazionale, dal contratto di settore, fino al contratto territoriale e aziendale, forse i contratti relazionali chiedono anche la responsabilità di poter modulare degli schemi individuali.

Alcune esperienze confermano che contratti relazionali consentirebbero un'applicazione di una flessibilità "a misura di famiglia" (a titolo esemplificativo il prof. Donati ricordava che una



banca austriaca propone cento diversi schemi di part-time, il che vuol dire accettare la sfida della flessibilità dentro modelli organizzativi aziendali “for profit”. Ma Qual è una delle resistenze maggiori degli uffici del personale di fronte a questo, nel nostro contesto? “Se lo do a uno lo devo dare a tutti”. Ma questo è il contrario del poter seguire i percorsi di vita delle persone, così come un rifiuto ad esercitare la responsabilità del management, trincerandosi dietro protocolli burocratici. Posso – anzi, devo – dare il part-time ad una persona che mi chiede il part-time per un problema di cura nella sua famiglia per un certo periodo, e non darlo al suo collega, scegliendo e assumendomene la responsabilità).

Queste dinamiche richiedono ovviamente una forte rivisitazione dei meccanismi di garanzia del lavoratore e delle modalità di contrattazione anche a livello aziendale. Credo che non sia certamente una delle cose più semplici da fare. Però nel Rapporto Cisf questa opzione è messa a tema in modo forte. Sul mercato del lavoro, dal nostro punto di vista, questi nodi sono un po’ da vedere.

## 2) Nuovi servizi alla famiglia

I servizi alla famiglia sono importanti perché la famiglia è in genere responsabile rispetto alle funzioni di cura (a volte è quasi “intrappolata” nella cura dei propri membri). Il nostro sistema si affida molto alla famiglia, come luogo di cura delle persone, oltre che come titolare dell’educazione e della cura delle nuove generazioni. Siamo convinti, ad esempio, che la cura migliore per le persone in difficoltà sia la territorializzazione, anziché il ricorso a strutture residenziali, allontanandole dal posto in cui vivono; ma vogliamo mantenere le persone fragili il più possibile nel contesto sociale. Ma la domiciliarità fa affidamento alla presenza di sistemi di reti primarie e fondamentalmente di famiglie che curano, e fondamentalmente di donne di mezza età e della prima età anziana che si fanno carico dei soggetti fragili (disabili adulti, anziani dipendenti, ecc.). Da questo punto di vista alcune questioni strutturali emergeranno presto in modo drammatico: ad esempio il fatto che prevalga il modello del figlio unico renderà molto meno presente questa cura nell’immediato futuro, perché “due figli unici che si sposano – soprattutto la donna di questa coppia – avranno in carico quattro genitori anziani”. Quindi i servizi per la famiglia sono fondamentali anche per la relazione famiglia e lavoro.

Sui servizi per la famiglia, la prima parola è *differenziazione*; oggi per i servizi della famiglia occorre prevedere modalità molto flessibili ed eterogenee di presa in carico della cura. Serve, ma non basta, per esempio, ipotizzare la moltiplicazione degli asili nido, così come sono; come strutture di cura per l’intero arco della giornata. Sicuramente occorre potenziare l’offerta degli asili nido, ma occorre consentire anche altre forme, magari anche più autogestite,

i nidi condominiali, la capacità e la costruzione di spazi-gioco per bambini, gli spazi di incontro tra le famiglie e i bambini piccoli. L'idea di fondo è che nei servizi per l'infanzia bisogna promuovere una capacità di risposta flessibile ai diversi bisogni ed ai diversi contesti. Se c'è un nonno è diverso che se non c'è; se ci sono tutti e due che lavorano a tempo pieno è diverso che se uno dei due lavora a metà tempo o se uno dei due resta a casa. Occorre riuscire a modulare l'offerta in funzione dei bisogni delle famiglie (questo è un criterio forte ampiamente e dettagliatamente spiegato nel capitolo di Riccardo Prandini nel Rapporto Cisf).

La seconda questione è la *sussidiarietà*, cioè la necessità che l'offerta di cura sia costruita insieme alle famiglie. Per chiarire questo concetto poso riferirmi ad una recente ricerca del Cisf su "disabilità e dopo di noi", in cui emergeva che una delle parole chiave è il "progetto personalizzato", ovviamente, perché le disabilità sono talmente eterogenee sulla singola persona che devi avere un progetto personalizzato. Ma il progetto personalizzato si fa insieme alle famiglie, e non si fa solo da parte dei tecnici. Ecco, questa è l'idea della sussidiarietà in questo specifico contesto. Che gli schemi di cura e di presa in carico sull'infanzia o sulle persone con difficoltà sono da fare insieme alle famiglie. Anche nell'esempio del "dopo di noi", quando cioè i genitori anziani non saranno più capaci di accudire i propri figli disabili adulti, bisogna coinvolgere la famiglia che cura prima, progettando insieme le modalità con cui progettare il futuro del dopo di noi, altrimenti queste famiglie come unica speranza esplicitano il tema di sperare di morire "un minuto dopo che il loro figlio muore". Questa è una condizione inaccettabile. Ma per poter fare uscire le famiglie da questa ambivalente sensazione di "onnipotenza" e di "non speranza" sul futuro bisogna offrire loro qualche speranza prima, bisogna ragionare con loro in anticipo. Perché sono famiglie disponibili e interessate a ragionare insieme, sono famiglie che con piccoli aiuti potenziano molto la propria capacità.

La terza questione è il nodo del *welfare mix*; soprattutto nella cura alla prima infanzia è evidente che esistono tanti soggetti che offrono servizi e prestazioni – pubblico, privato, privato senza scopo di lucro, e capacità di auto-aiuto delle famiglie – bisogna metterli in rete e garantire un sistema molto differenziato (anche il caso delle badanti, così come si è configurato tale fenomeno, evidenzia la centralità di un mix di risorse pubbliche, private di mercato, di terzo settore e informali).

L'ultima parola in questo ambito è la questione della *armonizzazione dei tempi* (legata alla legge 53), che è la parte meno praticata ed attuata di questa legge, nota soprattutto per i congedi parentali, mentre la gestione dei tempi e dei servizi, l'armonizzazione e il piano dei tempi delle città rimane un punto importante; si tratta di

concretizzare l'idea che il territorio deve essere riletto e riorganizzato a misura e a partire dalle esigenze delle famiglie concrete.

### 3) *L'interno della famiglia*

Le necessarie riorganizzazioni interne per una migliore conciliazione famiglia – lavoro richiamano prima di tutto una migliore *alleanza di genere nella coppia*. Il progetto familiare è infatti un progetto di coppia, ma troppo spesso, anche nelle famiglie più giovani e moderne, il progetto familiare si costruisce con una distinzione di ruoli tradizionale, per cui l'uomo deve portare a casa più reddito se la famiglia cresce, e alla donna ritorna addosso il compito della cura. Allora questo deve sicuramente essere messo a tema “dentro” le famiglie, ma è una dinamica che non può essere governata da una legge, è più un nodo culturale e valoriale, che deve essere rimesso a tema rispetto agli orientamenti di fondo e agli stili di vita e di coppia.

In questo senso i dati sullo scarso uso dei congedi parentali da parte degli uomini a partire dalla legge 53 conferma questa tendenza tradizionale (dati peraltro riferiti al solo settore pubblico, in cui è ipotizzabile una minore “pressione” sulle scelte): del resto, come fa una coppia, una famiglia, a scegliere chi sta a casa utilizzando i congedi parentali della legge 53? Prima di tutto si domanda cosa dicono i suoi capi, e se un lavoratore maschio dice al suo superiore che sta a casa quattro mesi per curare suo figlio mette forse più a rischio il suo percorso rispetto a quanto non faccia già la donna. Dall'altro lato poi si fa anche un ragionamento su: “Chi è che prende di più tra noi due”? Quello resta a lavorare e quello che prende di meno sta a casa. Ma oggi, nel contesto italiano, i differenziali retributivi tra maschi e femmine sono ancora molto alti, a parità di preparazione e di inquadramento in quasi tutti gli ambiti, tra il venti e trenta per cento di differenziale (la presenza complessiva di donne in figure dirigenziali apicali, oltre che i differenziali retributivi, è nettamente minore anche in luoghi come l'Università, dove per le donne è un po' più semplice fare carriera, grazie a sistemi regolativi più omogeneizzanti, come l'inquadramento nazionale). Quindi rimane forte quella che potremmo definire la “questione femminile”.

A questo proposito il Rapporto sottolinea peraltro il rischio di ridurre la questione della conciliazione tra famiglia e lavoro ad una questione di donne, che è la deriva delle politiche europee. Ma questo non vuol dire non riconoscere che esiste una questione di donne, del lavoro femminile; la risposta però, anche in questo caso, non può che essere relazionale, se vuole tener conto della dimensione familiare; occorre quindi una migliore alleanza di genere, che vuol dire che queste scelte devono essere costruite nel progetto di coppia, anche perché esiste anche una “questione maschile”, di tipo

culturale, legata alla possibilità/opportunità che l'uomo "rientri a casa", sulla "familiarizzazione del maschio" rispetto i compiti di cura e relazionali (vedi le riflessioni sulle fragilità della paternità oggi). Del resto, un giovane maschio, quando diventa padre, con il primo figlio, non sa dove mettere le mani, potrebbe essere la prima volta che gli si presenta un neonato, mentre alle donne viene attribuita una sorta di preparazione (culturale, ma molto spesso anche operativa) ai compiti di cura.

Certo, ci sono delle differenze, ci sono delle reali distinzioni, ma su questo c'è uno spazio di lavoro che si può sicuramente ulteriormente promuovere.

#### 4) *Il mondo dell'impresa*

Ovviamente l'ambito aziendale, nei suoi aspetti organizzativi, economici ma anche di vita quotidiana, è essenziale nel rapporto famiglia-lavoro. A questo riguardo nel Rapporto emerge una forte indifferenza a questo tema, in azienda, ma anche la presenza di molte sperimentazioni di impresa in cui si dimostra possibile organizzare l'attività economica senza considerare la sfera familiare un nemico (in particolare nel capitolo curato da me e Lorenza Ribuzzini sulle buone pratiche aziendali, esperienze in cui strumenti di flessibilizzazione sono stati utilizzati "a misura di famiglia", e non solo a misura di impresa). Queste esperienze si vanno faticosamente diffondendo, e sono imprese che comunque il loro *business* continuano a farlo, non sono crollate perché hanno adottato il *part-time* o il *job sharing* o la banca delle ore. Sono esperienze che confermano la compatibilità economica di alcune scelte.

Questa è una delle sfide decisive, quando si va a discutere con gli imprenditori. Non devono infatti fare politiche "family friendly" per una generica "responsabilità sociale", ma perché possono svolgere meglio il loro *business*. A livello internazionale, il prof. Donati sottolineava che a suo parere le aziende vanno in competizione per prendere i professionisti migliori offrendo loro i *benefit* familiari, delle condizioni di compatibilità migliori rispetto alla conciliazione famiglia e lavoro.

Occorre peraltro ricordare che il processo di conciliazione si caratterizza come una dinamica aziendale nella quale concorrono almeno quattro aspetti:

- a) L'aspetto normativo tende a proporre una maggiore simmetria tra lavoratore e impresa; lo squilibrio potenziale tra azienda e individuo, in genere a favore dell'azienda, propone ambiti generali di esercizio di diritti e doveri al fine di limitare gli eventuali comportamenti arbitrari. Questo aspetto, in termini di conoscenza di regole statuite e di modalità di esercizio, può essere senza dubbio argomento di formazione e di consulenza, generalizzabile a tutti i contesti aziendali.

- b) L'aspetto procedurale nasce da esperienze aziendali (soprattutto in aziende di discrete dimensioni e complessità) che, all'interno dei vincoli di legge, hanno ritenuto opportuno normare più nel dettaglio la conciliazione, traducendo le prassi consolidate e ritenute vincenti in procedure organizzative. Le procedure aziendali, pur non avendo un carattere vincolistico come le norme legislative, possono costituire un utile suggerimento orientativo all'adozione di simili procedure o di prassi alle quali le procedure stesse si ispirano. Come tali, i modelli procedurali assunti da specifiche organizzazioni, essendo riproducibili, possono essere oggetto di formazione e consulenza.
- c) L'aspetto culturale si presenta nella sua complessità di relazione tra valori praticati dagli specifici contesti socioeconomici, valori aziendali e valori testimoniati dagli individui direttamente coinvolti nella negoziazione conciliativa. Nelle aziende di medie/grandi dimensioni, o in organizzazioni anche di piccole dimensioni ma appartenenti a grandi gruppi, è possibile osservare l'azione di tutti e tre i livelli culturali citati precedentemente. Nelle organizzazioni di piccole dimensioni (che quasi sempre coincidono con le organizzazioni imprenditoriali) il peso ponderale prevalente che può qualificare (nel bene o nel male) il processo di conciliazione è giocato dai valori praticati dagli individui direttamente coinvolti e testimoniati dal loro comportamenti relazionali. In questi casi esercita un'incidenza preponderante lo stile di comportamento e l'intelligenza sociale praticata dalle figure imprenditoriali. L'aspetto culturale possiede tali specificità soggettive ed ambientali da renderlo difficilmente trasferibile e generalizzabile per automatismo e risulta quindi lontano dalle possibilità di intervento formativo e consulenziale. Potrebbe rappresentare invece un interessante spunto di riflessione a livello politico, nei luoghi istituzionali che godono di disponibilità discrezionale rispetto alle leve di influenzamento culturale, educative, formative e massmediatiche.
- d) L'aspetto relazionale, nel fenomeno della conciliazione, rappresenta il fattore più qualificante in grado di vivificare o mortificare la presenza (o l'assenza) di qualsiasi impalcatura normativa o procedurale. La conciliazione fa parte delle negoziazioni ad alto valore aggiunto (o detratto) individuale. Le norme o le procedure possono statuire vincoli o opportunità che restringono la negoziazione in spazi agibili rispetto gli interessi delle parti in causa, possono rinforzare comportamenti virtuosi e sanzionare comportamenti viziosi ma non hanno il potere di costringere i soggetti implicati all'adozione sostanziale di un valore quale la generosità. I rapporti tra datore di lavoro e lavoratori risultano vincenti quando, oltre al meccanismo degli interessi reciproci, entra in gioco un patto di mutualità volontaristica che rende virtuose le relazioni umane.

Questo fenomeno è tanto più visibile nelle problematiche di rapporto lavorativo che recano con sé un potenziale di conflittualità, legato, per esempio, ad un'assenza prolungata dal lavoro per un congedo di maternità. Le relazioni fra individui trovano flessibilità, mutua creatività e soluzioni vincenti solo quando, oltre agli interessi entrano in gioco valori solidali, praticati dagli individui. Questa constatazione focalizza l'attenzione sulla specificità delle personalità in gioco nei processi di conciliazione.

Per esempio, oggi in Italia prevale il controllo sui tempi rispetto al controllo sui risultati. È un ragionamento squisitamente aziendalista, che però genera forti conseguenze su persone, organizzazioni, famiglie, attori sociali; in effetti se sono controllato sugli obiettivi posso gestirmi in modo più flessibile la modalità con cui li perseguo. Certo ci sono dei lavori che hanno la necessità del presidio del posto, la necessità della continuità del tempo, ecc.; ma il tema dell'obiettivo non è solamente funzionale alla performance aziendale, è probabilmente valorizzabile anche in termini di responsabilizzazione individuale sul lavoro.

Un altro esempio dell'importanza (ma anche della potenziale ambivalenza) di questi meccanismi procedurali è il telelavoro, che è indubbiamente una grande possibilità di flessibilizzazione, che potrebbe essere promosso anche in tema di stili di vita, di consumo dell'ambiente, di minore inquinamento (niente code di auto per andare al lavoro...). Ma il telelavoro deve essere interattivo, altrimenti si rischia l'isolamento del lavoratore, e quindi c'è bisogno di un punto di condivisione, ad esempio di una riunione di ufficio settimanale o bisettimanale. Inoltre il telelavoro ha il grande rischio di "mangiarsi il tempo familiare" (vedi le riflessioni di partenza), perché "si vedono quelle fotografie di mamme sorridenti col bambino in braccio davanti al computer...", ma quando chiamo le persone che sono a casa a lavorare col figlio in braccio, il figlio piange sempre quando facciamo una telefonata di venti minuti di lavoro. E ha ragione il figlio, non abbiamo ragione noi". C'è un problema di invasione. Nel '93-'94 abbiamo fatto un Convegno su famiglia e lavoro, e mentre Campania e Calabria dicevano che il problema di famiglia e lavoro è "il lavoro non c'è", il Veneto e la Lombardia dicevano che "il lavoro si mangia la famiglia, i valori della famiglia". Allora, le procedure aziendali hanno tante possibilità e bisognerebbe rivisitarle. Quindi vuol dire anche accettare la sfida della trattativa aziendale, dell'accordo di quel contesto organizzativo rispetto gli obiettivi, alle persone che stanno lì in quel preciso momento.

##### 5) *Le politiche fiscali*

L'ultima questione è *il riconoscimento fiscale dei carichi familiari*, nel senso che certamente non è politica del lavoro, ma è un dato che farebbe la differenza. Penso che se fossimo nella stessa si-

tuazione di Francia e Germania, dove una famiglia con tre figli ha un minore sborso fiscale dai due ai tremila euro – che vuol dire che comincia ad essere riconosciuto il carico familiare – anche le famiglie potrebbero fare ragionamenti diversi sui compiti di cura, sulla generatività, sulla loro organizzazione di vita quotidiana. Questo quinto tema è evidentemente da mettere sul tappeto, anche se segue logiche, più “esterne” agli ambiti più direttamente interessati alla conciliazione famiglia-lavoro.

Di fronte a questo scenario, certamente complesso, sembrano oggi attivabili operativamente tre strumenti, tre “parole” che sembrano offrire qualche opportunità per rilanciare il tema della conciliazione nel dibattito politico, economico, culturale, sociale ed ecclesiale.

1) Il tema della *responsabilità sociale di impresa* è un tema possibile, è un argomento “comprensibile” in ambito aziendale, che si sta faticamente affermando, soprattutto se riusciamo a superare la “tentazione del marketing”, cioè se riusciamo ad interagire con le imprese senza che lo usino come strumento di marketing, ma che lo usino come reale strumento di modifica organizzativa. Ci sono oggi molti interlocutori in ambito imprenditoriale disponibili ad un ragionamento su questo.

2) Anche il tema delle *pari opportunità* è oggi un luogo sociale dove può passare una ridefinizione della conciliazione tra famiglia e lavoro, purché si riesca a farlo uscire dalla femminilizzazione di cui parlavo prima; tutte le province hanno un delegato delle pari opportunità, abbiamo addirittura un ministero delle pari opportunità, abbiamo delle linee di finanziamento molto forti dell’Unione Europea su questo tema. La vera sfida è riuscire a caratterizzare questa area di sensibilità in senso familiare, e non solo come “femminile” o peggio femminista, come spesso capita.

3) Un ultimo aspetto, squisitamente pastorale, rimanda all’idea che riflettere oggi sul rapporto famiglia e lavoro chiama inevitabilmente ad una nuova alleanza tra pastorale familiare e pastorale del lavoro, che sia realizzata non solo o non tanto con operazioni di vertice, ma nella concreta esperienza diocesana, cioè nel luogo in cui questa operatività diventa concreta, in cui si genera la progettualità delle nostre Chiese, in cui la cura pastorale delle persone diventa azione.

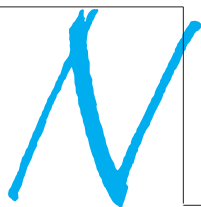
Quindi questa è una possibilità, un’opportunità importante, che può anche essere facilitata e agevolata da un progetto comune

tra gli uffici nazionali CEI, ma che va poi concretizzata sul territorio, anche perché solo a livello locale è possibile leggere più puntualmente i punti di forza e di debolezza del tessuto sociale, del sistema economico, delle famiglie, delle comunità ecclesiali.

C'è poi un terzo operatore da coinvolgere, che è il *Forum delle associazioni familiari*; quando si parla di intervento sulle politiche fiscali, quando si parla di rappresentare la “vertenza famiglia” nella società, il soggetto che nel nostro mondo ha fatto maggiori azioni è quello, peraltro costituito da molte Associazioni che anche in ambito lavorativo sono molto attive.

Ricordo in questo senso un intenso lavoro svolto in collaborazione tra Ufficio Famiglia e Ufficio Lavoro della CEI, insieme al Forum, nei primi anni Novanta, che ha generato un volumetto che si intitolava “*Fare famiglia oggi: mission impossible per le nuove generazioni*”.





# Nono Rapporto CISF: Questioni di fondo

Prof. FRANCESCO BELLETTI

1.  
La situazione  
attuale: molte  
parole, pochi fatti e  
una incombente  
deriva lavoristica

I rapporti tra famiglia e lavoro stanno subendo, da vari anni, un processo di progressivo deterioramento. Per dirla in breve, famiglia e lavoro sono diventate due mete e due ambiti di vita sempre più distanti e per certi versi inconciliabili.

Da un lato, le trasformazioni del lavoro stanno mettendo a dura prova la famiglia, in particolare la crescente precarietà del lavoro non consente ai giovani di fare famiglia o mette in crisi la famiglia se uno ce l'ha già. Dall'altro, senza una soddisfacente vita familiare il lavoro rischia di diventare una forma di alienazione. Questo circolo vizioso è in buona misura il prodotto di un'economia che sta subendo una forte deriva lavoristica, nel senso che la priorità lavorativa condiziona tutta la vita delle persone. I datori di lavoro affermano che il loro obiettivo non è assistenziale, ma produttivo, che debbono far quadrare i conti economici, e che la famiglia è una questione privata o di interesse del welfare pubblico.

## Che fare allora?

Da tempo si parla di "conciliare famiglia e lavoro". L'Unione Europea ha varato programmi, direttive e raccomandazioni, e così pure in Italia i governi centrali e locali parlano da parecchi anni di misure di conciliazione. Questi programmi fanno riferimento ad una legislazione specifica e a organismi particolari, come le Commissioni di pari opportunità, che dovrebbero servire soprattutto a favorire la donna nell'inserirsi nel lavoro, nel mantenere l'occupazione o ritornarvi se ne è uscita per motivi di vita familiare.

Di fatto, il Rapporto evidenzia come, particolarmente in Italia, i risultati effettivi di tali misure siano ancora molto scarsi. Particolarmente in questo Paese, il mondo del lavoro stenta a vedere la famiglia, e la famiglia non riesce a conciliare le sue esigenze con il lavoro che cambia.

Di fronte a questo stato di cose, il Rapporto propone di rivedere la questione dalle fondamenta. Dobbiamo tornare sui nostri passi e chiederci: **che cosa vuol dire conciliare famiglia e lavoro?**

Il Rapporto presenta delle nuove analisi e delle nuove proposte su questa ampia tematica, che vengono sintetizzate nei punti che seguono.

2.  
Cosa vuol dire  
conciliazione? Chi  
ne ha più bisogno,  
le donne o gli  
uomini?

Al di là del significato ovvio, quello di *rendere bilanciato ovvero equilibrato l'impegno delle persone nei due ambiti (lavoro e famiglia)*, il Nono Rapporto denuncia tre “derive” nel modo di interpretare la conciliazione:

- *la femminilizzazione del problema* (formalmente si parla di pari opportunità fra uomo e donna, in realtà le misure sono quasi tutte mirate alle donne);
- *un approccio utilitaristico/produttivistico di stampo lavoristico* (lo scopo delle misure conciliative è sempre subordinato all'efficienza e alla competitività dell'azienda);
- *un orientamento individualistico* (si tratta di sostenere le libertà e responsabilità degli individui, più che il bene relazionale della famiglia).

Benché il termine conciliazione si riferisca formalmente alla famiglia, in realtà le richieste e le prospettive rimangono essenzialmente individualistiche, trattano la famiglia come un vincolo e non come una risorsa, e comunque non evidenziano le conseguenze che le politiche auspicate hanno sulla famiglia nel suo insieme.

In sostanza, la conciliazione viene ancora trattata come una questione legata ai bassi tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, anziché essere trattata come una “questione di famiglia” che riguarda in uguale misura uomini e donne e qualunque ambito di lavoro considerato come organizzazione.

3.  
Due scenari  
strategici per  
concepire la  
conciliazione in  
termini operativi

Il Rapporto evidenzia due grandi modalità di concepire la conciliazione, che sostengono due scenari strategici: il primo è lo scenario attualmente dominante, di stampo lavoristico, e il secondo è quello che il Rapporto individua come possibile modalità correttiva, e per certi versi anche alternativa, che viene chiamata sussidiario.

- Le strategie lavoristiche sono quelle che definiscono e trattano la conciliazione come un metodo per accrescere i tassi totali di occupazione, in particolare quelli femminili. Il loro scopo è abolire le discriminazioni e rompere le barriere che impediscono la mobilità sociale e occupazionale. Perseguono questo obiettivo attraverso il primato del complesso “Stato + mercato”, a cui è affidato il ruolo propulsore del *workfare*. Nella vita quotidiana, si traducono in una serie di misure, di agevolazione e incentivazione collettiva, che il Rapporto espone e commenta analiticamente. Nel complesso, la sinergia è vista dal lato della produttività e capacità competitiva del sistema. In Italia, la politica pubblica è ancora tutta interna a questa strategia, come si può constatare analizzando la composizione e le modalità di erogazione della spesa sociale.

- Le strategie sussidiarie sono quelle che definiscono e trattano la conciliazione nei termini di una reciproca valorizzazione tra famiglia e lavoro. Esse intendono il lavoro come sussidiario alla famiglia, senza che ciò significhi una svalutazione del lavoro, ma invece come valorizzazione del lavoro ovunque esso sia *purché* “umano”. Lo Stato è inteso come sussidiario alla società civile, e pertanto le misure di conciliazione sono primariamente definite entro il “complesso aziende-famiglie-terzo settore”, facendo intervenire lo Stato là dove necessario e utile per promuovere la relazione famiglia/lavoro. Anziché una partecipazione forzata al lavoro (*workfare*), si punta ad un *welfare comunitario* attraverso la promozione di una migliore *relazione* tra famiglia e lavoro.
- La sinergia è vista in un’ottica di comunità, anziché nell’ottica di incentivare spinte lavoristiche individuali che corrono il rischio di rendere sregolati e alienati i percorsi di vita personali e il ciclo di vita familiare. Il metro di successo di questa linea non è il tasso di occupazione in quanto tale, ma la qualità di vita (il benessere) a livello della comunità.

*La tabella allegata elenca una serie di interventi di sostegno alla conciliazione, di cui alcuni sono del primo tipo (strategie lavoristiche) e a altri del secondo tipo (più orientati alla sussidiarietà).*

#### 4. Perché investire di più sulla conciliazione?

- **SOSTENERE LA NATALITÀ.** L'Italia presenta una delle situazioni più problematiche in Europa (con Spagna, Portogallo e Grecia): ha avuto un crollo della natalità (negli ultimi trent'anni) in condizioni di bassa occupazione femminile (ancor oggi, stare a casa non significa poter avere più figli). L'Italia continua ad essere il Paese con il numero più elevato di “famiglie vincolate” nelle loro scelte procreative (meno figli di quelli che desiderano).
- **SOSTENERE LE PARI OPPORTUNITÀ FRA UOMO E DONNA** e collocare i sostegni alle scelte di maternità e paternità nel quadro dei sostegni complessivi alla “triplice presenza” di uomini e (soprattutto) donne nei tre ambiti: del lavoro, della propria famiglia e della famiglia dei genitori anziani (o dei figli). La conciliazione è ancora vista come un “affare di donne”, ma in futuro non potrà più essere così.
- **EVITARE L'ECESSIVA RIGIDITÀ DEL LAVORO E L'ECESSIVA PRECARIETÀ DEL LAVORO.** Le leggi finora varate (legge 10 aprile 1991, n. 125, concernente azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, a cui si è poi affiancata la

legge 25 febbraio 1992, n. 215, a sostegno della imprenditoria femminile, e la legge 8 marzo 2000, n. 53 sui congedi parentali e formativi) hanno registrato un bassissimo tasso di applicazione.

- Viene qui presentata una prima valutazione della cd. Riforma Biagi, che puntava a incrementare i tassi di occupazione che vedono oggi gravemente penalizzati i giovani, le donne e gli over 50, collocando al contempo la persona e la famiglia al centro delle politiche sociali e del lavoro. Tra i vari istituti di tale riforma vengono considerati specificamente il *part-time* e l'istituto del *contratto di inserimento* al lavoro. Rispetto al *part-time*, oltre che sul piano normativo ed economico, il successo della riforma dipende da un cambiamento anche culturale, cioè dall'instaurarsi della convinzione che questo istituto possa costituire uno strumento utile per affrontare le sfide della competizione e della efficienza nell'organizzazione dei processi produttivi. Il contratto di inserimento al lavoro ha per certi versi cristallizzato la disparità di trattamento economico tra donne e uomini a causa di una reale e radicale debolezza delle donne nel mercato lavorativo italiano.
- **MODERNIZZARE IL "LAVORO IN FAMIGLIA"**, inteso sia come "lavoro casalingo", sia come lavoro svolto in "un'impresa familiare". Il primo è ancora fortemente penalizzato e privo di riconoscimenti (la legge 493/1999 sull'assicurazione obbligatoria per chi svolge lavoro casalingo ha rappresentato un positivo passo in avanti, ma la sua applicazione è in forte ritardo). Il secondo necessita di maggiori tutele per chi svolge lavoro gratuito e volontario.

In sintesi. Il Rapporto mette in evidenza come, al di là della legislazione, che per certi versi in Italia è all'avanguardia (per es. nei trattamenti di maternità previsti sulla carta, legge 53), i soggetti che la debbono realizzare siano ancora largamente in ritardo. Soprattutto i soggetti economici della conciliazione (come imprenditori e sindacati) mostrano grandi resistenze. Essi si rendono conto che trattare gli individui che lavorano come se non avessero famiglia non è ragionevole, che ciò diminuisce il prestigio dell'azienda – pubblica o privata che sia – e che, inoltre, diminuisce le capacità produttive e competitive delle stesse imprese perché i migliori lavoratori vanno dove le aziende danno più attenzione e servizi per la vita familiare. Ma, nonostante tutto ciò, il mondo del lavoro stenta a riconoscere di fatto le esigenze della famiglia sul piano pratico.

5. *L'apporto più originale del Rapporto riguarda l'idea della differenziazione relazionale tra famiglia e lavoro, da gestire in base al principio di sussidiarietà.*

Per comprendere il cambio di rotta che qui viene proposto, si deve partire dall'osservazione che il mondo del lavoro è ancor oggi guidato dalla differenziazione funzionale, basata sulla specializzazione delle funzioni e il principio della prestazione. Questo tipo di differenziazione separa la famiglia e l'azienda, specializzandole fra loro rispettivamente come sfera degli affetti privati da un lato e come sfera pubblica della concorrenza produttiva e dei consumi dall'altro.

La differenziazione relazionale, invece, avviene in base alla capacità delle strutture o parti della società di fornire prestazioni sovralfunzionali l'una per l'altra. Le sfere (famiglia e azienda o posto di lavoro) si differenziano in base al modo in cui si configurano i loro reciproci interscambi: per esempio, quanto tempo una famiglia dà al lavoro, e quanti servizi l'azienda dà alla famiglia per la cura dei figli (si creano famiglie diversificate per l'impegno lavorativo, così come si creano aziende differenziate per l'attenzione alla famiglia): non c'è più una netta e crescente separazione, ma una nuova interdipendenza fra i due ambiti. Adesso la forma della famiglia non è più quella dei semplici affetti privati, ma diventa quella di un soggetto sociale che chiede il riconoscimento delle sue funzioni sociali e pubbliche. Una forma di famiglia nasce perché si modificano gli scambi che i membri della famiglia hanno con il mondo del lavoro, e, viceversa, l'impresa cambia perché si rende conto di dover aumentare la propria responsabilità verso la famiglia se vuole essere attraente e competitiva.

Lo spazio delle attività di conciliazione è esattamente quello dell'interscambio tra famiglia e azienda: è lo spazio relazionale in cui si collocano tutti i servizi e le misure che hanno lo scopo di realizzare l'equilibrio tra famiglia e posto di lavoro. Questo spazio deve essere costruito *ad hoc*, deve prendere una sua propria "costituzione", che chiamo *civile* (anziché politica), perché deve essere elaborata dai soggetti di società civile e consiste di un insieme di diritti umani fondamentali e di un insieme di regole e misure concrete che li attualizzino (per esempio, per realizzare il diritto delle persone – in particolare le donne – ad avere figli e continuare a lavorare). In quello spazio "tra" il lavoro professionale e la famiglia, fino a qualche anno fa, c'erano delle istituzioni che ora non ci sono più: il vicinato, la parentela – i nonni, i cugini –, le parrocchie, le associazioni tradizionali, le amicizie nella comunità intorno alla famiglia. C'era una comunità di persone che si aiutavano a far fronte alle esigenze del lavoro. Queste istituzioni "civili" debbono ora essere sostituite da altre istituzioni, anch'esse "civili", come le associazioni di famiglie, i nidi familiari, la "madre di giorno" (*Tagesmutter*), le

forme di cooperazione sociale, le banche del tempo, le reti di auto e mutuo aiuto che costituiscono il capitale sociale di una comunità. Queste nuove istituzioni sociali devono avere la capacità di adempiere le funzioni proprie delle reti che intrecciano servizi formali e informali per sostenere la famiglia nei suoi impegni di lavoro.

## 6. "Buone pratiche" per la conciliazione

Il tema delle "buone pratiche" è analizzato alla luce delle considerazioni precedenti. Un pratica di conciliazione può essere considerata *buona* non semplicemente perché dà un beneficio ad un individuo come tale, ma perché *agisce sulle relazioni* tra famiglia e lavoro. Il Rapporto presenta un'analisi critica di quelle che usualmente vengono oggi chiamate "buone pratiche", le quali spesso sono solo applicazioni di norme di legge (come i congedi genitoriali o l'avvio di un nido aziendale sovvenzionato con forti incentivi e contributi pubblici).

In genere le buone pratiche di conciliazione sono il frutto di un'iniziativa manageriale, o dove la componente femminile è preponderante, o per trattenere personale altamente specializzato, oppure ancora in contesti di terziario avanzato. Viene fatto il punto della situazione sullo stato dell'arte, presentando gli esempi più interessanti di buone pratiche nel settore privato e in quello pubblico: *part-time*, *job sharing*, telelavoro, banca delle ore, formazione e *mentoring*. Viene rilevato che le buone pratiche sono legate a una nuova concezione del lavoro per obiettivi (e non per quantità di tempo dedicato) e alla Responsabilità Sociale di Impresa.

In termini di innovazione delle politiche sociali, il Rapporto propone di distinguere le buone pratiche in base a tre modelli di *welfare*:

- i servizi offerti per via istituzionale (i servizi tradizionalmente offerti da un Ente pubblico);
- quelli offerti tramite un mercato sociale regolato;
- quelli detti relazionali, o di terza generazione o "societari".

I servizi di terza generazione si definiscono e si qualificano come "relazionali" o "societari" perché:

- coinvolgono un mix di attori e di risorse;
- si orientano a produrre un servizio relazionale;
- vengono messi in atto con un contratto-patto relazionale fra chi li gestisce e chi ne usufruisce;
- operano nell'ottica di essere sussidiari alla famiglia come tale.

Il Nono Rapporto valuta positivamente le raccomandazioni della UE agli Stati membri per una migliore attuazione della conciliazione, ma li ritiene insufficienti. Propone di leggere i principi generali contenuti nei programmi europei in un'ottica non lavoristica, ma di uguale dignità dei diritti del lavoro e della famiglia. Pertanto, a integrazione (in corsivo) delle raccomandazioni UE (fra " "), il Rapporto propone:

- a) "una politica del lavoro che garantisca la donna nella scelte della maternità con incentivi e garanzie del suo reintegro nel mondo del lavoro. Devono essere favoriti i modelli del lavoro a tempo parziale e a tempo determinato"; *esistono altre buone pratiche di conciliazione dei tempi (job sharing, lavoro a coppia, lavori per obiettivi, ecc.), e inoltre, a prescindere dalla specifica situazione lavorativa della donna, vanno previste misure di valorizzazione del lavoro genitoriale (materno o paterno) con benefici monetari e servizi in natura commisurati alla condizione familiare;*
- b) "una rimodulazione degli orari dei servizi cittadini (negozi, uffici, scuole) secondo criteri di massima flessibilità per venire incontro alle esigenze dei genitori che devono far fronte alle esigenze dei diversi ambiti familiari e professionali"; *vanno create forme di coordinamento territoriale degli orari tramite agenzie ad hoc nelle quali siano rappresentati tutti i soggetti (politici, economici, sociali) interessati al tema della conciliazione;*
- c) "una politica dei servizi che sia in grado di tessere attorno alla famiglia una vera e propria rete di assistenza"; *la rete di assistenza deve essere mirata non solo alla famiglia problematica o "vincolata", ma a tutte le famiglie, deve essere centrata sulla relazione famiglia-lavoro per abilitare tale relazione e valorizzare sia l'una che l'altro, deve avere le stesse famiglie e le loro associazioni come soggetti sociali che organizzano servizi;*
- d) "una maggiore partecipazione degli uomini alla cura e alla crescita dei figli"; *ciò non significa rendere i lavori indifferenti il gender, ma creare condizioni contrattuali che diano agli uomini la possibilità di valorizzare il loro ruolo familiare (negli orari di lavoro, nei benefici normativi, ecc.) mediante contratti relazionali;*
- e) "una politica socioprevidenziale per la madre non lavoratrice, penalizzata fortemente dal sistema sociale che non riconosce alla casalinga nessun valore per le mansioni da lei svolte"; *si dovrebbero aggiungere misure fiscali di valorizzazione del lavoro casalingo e domestico, misure assicurative gestite anche dal privato sociale; benefici specifici per attività di cura domestica (per bambini e persone non autosufficienti) nell'ottica di valorizzare le reti di mutuo e auto-aiuto e l'intreccio fra reti informali e formali.*

L'ottica relazionale proposta dal Nono Rapporto conduce a suggerire un quadro di misure che riguardano tre ambiti distinti: l'*azienda*, perché assuma il suo ruolo di responsabilità sociale; la *famiglia*, perché consenta a ciascuno di lavorare pur avendo le proprie responsabilità familiari; e, inoltre, la *sfera intermedia* che relaziona famiglia e lavoro. Altre misure sono trasversali ai tre ambiti.

Misure da adottare	Nelle aziende	Nella sfera intermedia fra azienda e famiglia	Nella famiglia
Misure fiscali	Incentivi e sgravi fiscali alle aziende che offrono servizi di conciliazione	Sgravi fiscali per le organizzazioni non profit che fanno servizi di conciliazione	Sgravi fiscali alle famiglie in base al numero di figli e alla presenza di persone non autosufficienti (doversi dalle politiche fiscali per le famiglie povere)
Servizi di cura	Nidi aziendali	Nidi pubblici e privati come servizi relazionali Sostegno alle associazioni di privato sociale (specie familiari che organizzano servizi per le famiglie)	Nidi "familiari" (domiciliari, madre di giorno, educatrici familiari, ecc.) come espressione di servizi relazionali
Modificazioni della organizzazione del lavoro	Orari flessibili Part-time Forme atipiche family friendly ecc.	Distacco associativo	Riconoscimenti al lavoro in famiglia (casalingo e di impresa familiare)
<b>Misure trasversali</b>			
Piani territoriali degli orari (trasversale)	Coordinamento fra gli orari dei servizi (negozi, nidi, scuole, servizi sanitari, ecc.), gli orari di lavoro e i tempi di trasferimento a livello di un'area territoriale		
Costituzioni civili (trasversale)	Accordi fra imprese, famiglie e associazioni (sindacali, di categoria, familiari, sociali) sui modi di riconoscimento e implementazione dei diritti umani familiari in un determinato settore produttivo o area territoriale		
Contratti relazionali (trasversale)	Inserire la variabile "tempo di famiglia" nei contratti lavorativi e in generale nella regolamentazione pubblica e privata delle attività, anche quelle di privato sociale e familiari (lavoro casalingo e di impresa familiare)		



**PARTE VII**

**PRESENTAZIONE  
RECENSIONE**





# resentazione

CARLO CIATTINI,

Presbitero e Dottrina Sociale della Chiesa; LIBRERIA EDITRICE VATICANA, 2006



La vicenda dei rapporti dei presbiteri della Chiesa cattolica e l'impegno politico sociale è, per certi aspetti, paradossale.

I nuovi scenari nei quali si colloca il clero cattolico di inizio del terzo millennio – e che si profilano sullo sfondo della puntuale ricerca di Carlo Ciattini – sono caratterizzati dall'esigenza di percorrere una sorta di via mediana fra due opposti eccessi: quello di un forte e accentuato presenzialismo in tutti i campi, e dunque anche in ambito politico- sociale; e quello di un'accentuata presa di distanza da tutto ciò che è ricollegabile alla sfera della politica, in nome della centralità dell'evangelizzazione nello svolgimento del servizio presbiterale.

Il presbitero è, in qualche modo – e questa ricerca lo pone in evidenza – il *crocevia* nel quale parola di Dio e storia degli uomini si incontrano.

La Dottrina sociale della Chiesa è uno dei *luoghi* di questo incontro tra Vangelo e storia: né il presbitero potrebbe pienamente e compiutamente annunziare il Vangelo se in qualche modo non *annunziasse* anche la storia, quella storia che, dopo Cristo, non è più *profana* e che ha come teatro un mondo che i cristiani *credono creato e conservato nell'esistenza dall'amore del creatore, mondo posto certamente sotto la schiavitù del peccato, ma dal Cristo crocefisso e risorto...liberato e destinato... a trasformarsi e a giungere al suo compimento* (*Gaudium et Spes*, n. 2). La Dottrina sociale della Chiesa - di cui il presbitero si fa annunziatore – è la via maestra per questa *liberazione* e quest'ultimo compimento del mondo.

(Dalla Prefazione di *Giorgio Campanini*)



GIANNI MANZONE,

Il lavoro tra riconoscimento e mercato. Per una logica del dono, QUERINIANA, Brescia 2006



Il libro analizza il tendenziale svuotamento di significato e di valori del lavoro sotto il profilo dei suoi contenuti etico-ideali. Di fatto l'uomo contemporaneo vive il lavoro con crescente distacco, come necessità subita e attività estranea alla persona. Identifica il significato del lavoro con un'attività retribuita, un'attività suscettibile di scambio e alla quale è socialmente riconosciuto un prezzo. Il lavoro è ridotto ad un'opera strumentale e accessoria

rispetto all'identità essenziale del singolo, identità isolata nella sfera extraeconomica e relegata alla *privacy*. In tale contesto culturale è ancora possibile il riconoscimento della dignità umana del lavoro? Può essere l'uomo riconosciuto nel suo lavoro? O il lavoro è destinato ad essere definitivamente "demoralizzato"?

Il libro mostra come l'esperienza lavorativa contemporanea e i suoi profondi cambiamenti rimandano alle questioni fondamentali intorno alla speranza e alla verità del destino umano. Finché non sia istituita in tale maniera specifica la questione, l'evangelizzazione del lavoro non potrà che apparire estrinseca e retorica.

L'autore fa vedere come la tradizione dell'insegnamento sociale della Chiesa si rivolge decisamente al senso del lavoro quale categoria antropologica generale e stimola ad esplicitarne il significato nei termini di una impostazione non tecnocratica e non puramente gestionale delle relazioni produttive, suggerendo ipotesi forti di democrazia industriale ed economica.

Si tratta di riconoscere l'attività lavorativa, che in quanto azione umana non può essere compresa unicamente in una relazione di scambio, ma rimanda alla "logica del dono". Logica che permette una realizzazione storica e parziale del riconoscimento. La dignità umana del lavoro riguarda il riconoscimento di qualcuno (il lavoratore), di qualcosa (l'opera), di sé nella reciprocità (la relazione di prossimità).

Il percorso del riconoscimento del lavoro è animato da una speranza per l'uomo: la sua speranza escatologica, che è riflessa nelle evidenze etiche che possono e debbono animare l'impegno

storico dell'uomo, salvandolo dal decadimento in un'opera materiale, insieme indeterminabile e senza senso. È in questa prospettiva che appare il significato e l'urgenza di una rinnovata riflessione cristiana, teologica e morale, sul lavoro.

Il libro affronta alcuni rilevanti problemi: il rapporto tra lavoro e reddito, l'equilibrio tra lavoro e famiglia, il ruolo del sindacato e la figura odierna dello sciopero. Indica che le sfide della "nuova civiltà del lavoro" esigono di valorizzare il lavoro manuale, la cultura della festa e l'educazione professionale attenta a tutte le dimensioni della persona che lavora.